

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Jaminan pelaksanaan demokrasi yang sesungguhnya adalah hadirnya hukum yang dijadikan dasar pijakan pengembangan demokrasi. Seringkali dinyatakan bahwa antara hukum, demokrasi dan HAM memiliki hubungan yang bersifat piramidal.<sup>1</sup> Hukum menjadi dasar pelaksanaan demokrasi dan demokrasi menjadi alas utama bagi perwujudan dan penghormatan terhadap HAM. Artinya, tidak mungkin terbentuk pemerintahan yang demokratis tanpa adanya hukum, dan tidak mungkin terwujud penghargaan HAM (salah satunya adalah memperoleh pendidikan) tanpa pemerintahan negara yang demokratis.

Ada dua kategori (model) utama demokrasi jika dikaitkan dengan konsepsi ideal dari demokrasi itu sendiri. Dua model demokrasi yang dimaksud adalah *substantive democracy* dan *procedural democracy*. Karakter model yang pertama (*substantive democracy*), antara lain ditandai oleh adanya persamaan antar kelas, etnik, gender, dan bentuk-bentuk lain dari identitas atau afiliasi dalam masyarakat. Model ini secara esensial, banyak merujuk pada model “demokrasi ideal” atau konsep demokrasi populis. Sedangkan karakter model *procedural democracy*, antara lain ditunjukkan oleh adanya kebebasan sipil, dan dilaksanakannya pemilihan umum secara reguler.<sup>2</sup>

Demokrasi menempati posisi vital berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam suatu negara. Pada umumnya berdasarkan konsep dan prinsip *trias politica* dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat, dan harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip *trias politica* menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan yang terjadi sebaliknya seringkali yang muncul adalah kekuasaan absolut pemerintah yang menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Demokrasi adalah konsep yang besar dan umum, oleh karenanya, seringkali upaya untuk mengukur demokrasi pasti akan dihadapkan pada perdebatan mengenai aspek-aspek mana yang

---

<sup>1</sup> Suteki, Biarkan Hak Kebebasan Berpendapat itu Mengalir, Makalah pada Diskusi Publik di FH UII-Yogyakarta, tanggal 26 Juli 2011. hlm 3.

<sup>2</sup> Maswadi Rauf.dkk, Menakar Demokrasi di Indonesia, Indeks Demokrasi Indonesia 2009. UNDP-Indonesia: Jakarta. 2011. hlm 11

paling penting dari demokrasi yang harus diukur. Terkait hal tersebut maka konsep demokrasi harus dijelaskan secara rinci hirarkhi dari mulai aspek, variabel dan indikator.

Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) tahun 2009<sup>3</sup> mencatat ada 3 (tiga) aspek, 11 (sebelas) variabel dan 28 (duapuluh delapan) indikator. Rincian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Aspek Kebebasan Sipil (*civil liberties*)
  - a. Kebebasan berkumpul dan berserikat
  - b. Kebebasan berpendapat
  - c. Kebebasan berkeyakinan
  - d. Kebebasan dari diskriminasi
2. Aspek Hak-Hak Politik (*political rights*)
  - e. Hak memilih dan dipilih
  - f. Partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan pengawasan
3. Aspek Lembaga-Lembaga Demokrasi (*institutions of democracy*)
  - g. Pemilu yang bebas dan adil
  - h. Peran DPRD
  - i. Peran partai politik
  - j. Peran birokrasi Pemerintah Daerah
  - k. Peran Peradilan yang independen.

Catatan IDI tersebut yang perlu diapresiasi terkait pembentukan peraturan-perundang-undangan dalam hal ini Perda adalah aspek kebebasan sipil pada indikator kebebasan berpendapat dan kebebasan dari diskriminasi. Selanjutnya aspek hak politik adalah indikator partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan pengawasan. Terakhir aspek lembaga demokrasi adalah pada indikator peran DPRD, peran partai politik dan peran birokrasi pemerintah daerah sebagai pilar domain pembentuk peraturan di daerah (Perda).

Hingga sekarang model demokrasi yang paling cocok dan pelaksanaan demokrasi yang paling tepat belum ditemukan, bahkan sepanjang sejarah Indonesia masih dalam taraf coba-coba (*trial and error*) konsep-konsep demokrasi sembari mencari yang paling cocok. Fluktuasi demokrasi mengalami pasang surut seiring pelaksanaan aspek-aspek dasarnya, baik aspek formal maupun aspek materiilnya.

---

<sup>3</sup> Ibid. hlm. 104-105

Aspek formal yang dimaksud adalah mengenai pelaku yakni rakyat. Sejauh mana rakyat berperan dalam sebuah proses bernegara. Aspek materiil demokrasi menyangkut persoalan substansi dasar antara lain terdiri atas adanya penghormatan atas HAM (termasuk memperoleh pendidikan), adanya pengawasan terhadap pemerintahan dan adanya peradilan yang bebas.<sup>4</sup>

Indonesia adalah negara hukum, artinya negara Indonesia memiliki landasan yuridis yang kuat dalam peranannya melaksanakan pembangunan. Negara harus dibangun dari dua konsep, yaitu hukum dan demokrasi. Indonesia menganut demokrasi Pancasila, yaitu demokrasi yang berdasarkan pada Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilan. Konsep demokrasi tersebut menunjukkan adanya dua aspek yang terkandung di dalamnya, yakni (1) aspek material, yaitu Demokrasi Pancasila harus dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya, karena itulah, pengertian Demokrasi Pancasila tidak hanya merupakan demokrasi politik, tetapi juga demokrasi ekonomi dan sosial budaya (pendidikan) untuk menciptakan keadilan, dan (2) aspek formal, yaitu Demokrasi Pancasila merupakan bentuk/ cara pengambilan keputusan (demokrasi politik) yang terdapat pada sila ke-4, yakni “ Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Dua aspek demokrasi, yaitu aspek formal dan materiil harus menjadi landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya pembentukan peraturan daerah sehingga mampu menciptakan keadilan. Arus demokrasi tahun 1998 mendorong perubahan pada paradigma substansi perundang-undangan menjadi lebih demokratis. Di Indonesia arus perubahan itu ditandai dengan amandemen pertama terhadap UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahapan, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Perubahan tersebut telah mengakibatkan perubahan yang mendasar dalam Hukum Tata Negara Indonesia. Perubahan tersebut, antara lain meliputi (1) perubahan norma-norma dasar dalam kehidupan bernegara, seperti penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; (2) perubahan kelembagaan negara dengan adanya lembaga-lembaga baru dan hilangnya beberapa lembaga yang pernah ada, (3) perubahan hubungan antarlembaga Negara, dan (4) masalah hak asasi manusia. Perubahan-perubahan hasil *constitutional reform* tersebut belum sepenuhnya dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan atau praktek ketatanegaraan sehingga berbagai

---

<sup>4</sup> Suteki. Op.cit. hlm. 2.

kerangka teoritis masih sangat diperlukan untuk mengembangkan dasar-dasar konstitusional tersebut.

Perubahan paradigma hukum tata Negara Indonesia yang dimulai sejak tahun 1999 dalam amandemen UUD 1945 memberikan perubahan makna konsep demokrasi, terutama dalam proses pembentukan perundang-undangan. Bentuk konkretnya, pada pelaksanaan otonomi daerah dan pembentukan Peraturan Daerah sebagai regulasi di daerah maka dibentuknya UU No.10 Tahun 2004, UU No.32 Tahun 2004 serta diterbitkannya Permendagri No.16 Tahun 2006.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, badan perwakilan (*local representative body*) yang dikenal dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Kota, yang memiliki beberapa fungsi, antara lain fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (*publik*) dalam formulasi peraturan daerah. Salah satu sarana dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya Peraturan Daerah. Peraturan Daerah adalah sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Penjelasan Umum UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah angka 7, antara lain menjelaskan, "Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam Peraturan Daerah".

Perubahan konsepsi dalam pengimplementasian fungsi legislasi pada tataran pemerintah pusat<sup>5</sup>, sekaligus berimbas pada pengimplementasian fungsi legislasi pada tataran pemerintah daerah. Jika pada saat berlakunya UU No.5 Tahun 1974 berkaitan dengan legislasi dinyatakan, bahwa kewajiban DPRD bersama-sama Kepala Daerah menyusun Peraturan Daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah. Dalam konteks fungsi legislasi di dalam koridor undang-undang tersebut, ada dua catatan penting, yaitu (1) peran DPRD dalam membentuk Perda adalah kewajiban, (2) DPRD merupakan bagian dari Pemerintah Daerah sehingga Peraturan Daerah ditandatangani bersama-sama Kepala Daerah dan DPRD<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Cermati Pasal 5 UUD 1945 sebelum dan setelah Amandemen.

<sup>6</sup> Moh. Mahfud. MD. Op.cit, hlm 2.

Argumen yang dijadikan dasar fokus penelitian tersebut adalah sebagai berikut. *Pertama*, peraturan perundang-undangan mempunyai peran penting dan strategis dalam masyarakat suatu negara. Pada UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pelaksanaan otonomi daerah mempunyai peran strategis secara konkrit dalam peningkatan demokrasi daerah. Artinya demokratisasi, partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebagai urgensi otonomi daerah dapat dilaksanakan dengan menggunakan regulasi hukum. Namun, dalam pembentukan perundang-undangan di daerah (Peraturan Daerah) secara normatif dan sosiologis seringkali tidak berbasis pada ketentuan normatif secara ideal dan tidak sesuai realitas kebutuhan masyarakat. Contoh hasil investigasi penulis pada tiga Daerah Tingkat Dua (pelaksana otonomi daerah secara nyata), yaitu Kota Semarang, Kabupaten Tegal, dan Kabupaten Magelang, ternyata tahapan partisipasi masyarakat yang diterjemahkan dengan *public hearing* tidak optimal menjangkau kepentingan masyarakat terkait. Misalnya, di Kota Semarang *public hearing* Perda “Pengawasan dan Perijinan Minuman Beralkohol (28 Juli 2009)” terkesan formalitas. Yang hadir memang para *stakeholders* (pihak hotel, polisi, dinas kesehatan, Perguruan Tinggi, dll) , tetapi pada sesi diskusi tidak ada perdebatan yang mengkritisi Rancangan Perda tersebut.<sup>7</sup> Hal ini tidak menutup kemungkinan terjadi pada waktu pembahasan Perda Pendidikan.

*Kedua*, hasil penelitian P3G UNS tahun 2004 menunjukkan tidak ada kesenjangan gender pada Angka Partisipasi Sekolah (APS), Angka Partisipasi Kasar (APK), dan Angka Partisipasi Masyarakat (APM), kecuali APS usia 13-15 tahun dan APM serta APK jenjang SLTP . Akses pendidikan penduduk perempuan lebih tinggi dibanding laki-laki. Namun, dilihat dari distribusi antarkabupaten dan atau kota ditemui akses dan partisipasi perempuan justru lebih rendah. APK, APS dan APM penduduk perkotaan lebih tinggi dibanding penduduk pedesaan. Laporan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah tahun 2007 menunjukkan bahwa ”Angka buta huruf perempuan pada semua kabupaten/kota relatif lebih tinggi dibandingkan laki-laki dengan disparitas tertinggi 16,41%. Angka buta huruf lebih banyak terjadi dipedesaan, semakin rendah status sosial ekonomi penduduk, angka buta hurufnya semakin tinggi.

Perjalanan sejarah otonomi menunjukkan sangat sulit menemukan inovasi kebijakan daerah di bidang pendidikan yang murni lahir dari daerah. Mayoritas kebijakan atau program

---

<sup>7</sup> Rodiyah.2009. Model Strategi Kebijakan Otonomi Daerah dalam Percepatan Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan. Penelitian Hibah Strategis Nasional. hlm. 240.

kabupaten/kota merupakan turunan program nasional dan/atau provinsi. Merujuk UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pendidikan merupakan salah satu urusan wajib yang menjadi wewenang pemerintah kabupaten/kota. Di sisi lain, UU No 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) menegaskan bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.

*Ketiga*, minimal ada enam permasalahan pendidikan yang secara empiris ditemukan dalam survey pendahuluan. (a) mahal biaya pendidikan, terutama untuk sekolah negeri setingkat SMP dan SMA. Sebagian masyarakat berkelakar, sekolah negeri dan swasta kini sama mahal. (b) kesejahteraan guru masih belum seimbang dengan beban tanggung jawab, terutama untuk guru honorer. (c) pelayanan birokrasi pendidikan belum optimal masih banyak dirasakan sistem birokrasi paternalistik yang menyimpang dan merugikan masyarakat. (d) pemerataan fasilitas pendidikan yang belum merata antara kota dan desa bahkan perbedaan yang sangat mencolok. (e) peningkatan kualitas dan profesionalisme guru belum difasilitasi secara optimal oleh daerah dengan regulasi yang pasti. Guru sangat sedikit yang diberi kesempatan untuk mengembangkan diri secara optimal. (f) adanya regulasi yang tidak jelas dalam pemungutan sumbangan maupun bantuan.

*Keempat*, banyaknya kendala implementasi otonomi daerah yang berimbas pada pelaksanaan Peraturan Daerah. *Kelima*, adanya realita bahwa dalam konteks pembentukan peraturan, bahwa antara hukum dan politik tidak dapat dipisahkan sehingga seringkali hukum yang bertujuan untuk keadilan menjadi bias oleh kepentingan politik. Hal ini terlihat pada pembentukan Perda di daerah. Kondisi ini memengaruhi pembentukan Perda Pendidikan yang jauh dari demokratis, karena belum mewakili secara riil aspirasi rakyat.

## **B. Fokus Studi dan Permasalahan**

Fokus pembahasan sebagai pembatasan ruang lingkup penelitian disertasi adalah aspek demokrasi (material dan formal) dalam pembentukan Peraturan Daerah mengenai pendidikan dalam perspektif *socio-legal*. Permasalahan yang dikaji untuk mengeksplorasi fokus penelitian disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa aspek demokrasi diperlukan dalam pembentukan peraturan daerah ?
2. Bagaimana dampak penyimpangan pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan yang tidak berdasarkan pada aspek demokrasi ?
3. Bagaimana model pembentukan Peraturan Daerah yang berbasis aspek demokrasi di bidang pendidikan?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dengan paradigma konstruktivisme secara umum digunakan untuk (1) mengeksplorasi realitas sosial, (2) mengkritisi secara ilmiah dan empiris-sosiologis sosial isu dan dampaknya terhadap masyarakat, (3) memahami suatu perkara (kasus), misalnya posisi para pihak dalam pembentukan Peraturan Daerah dalam kerangka bekerjanya hukum Chambliss and Seidman. Tujuan penelitian disertasi adalah sebagai berikut.

1. Mengungkap (*to reveal*), menemukan argumen ilmiah hukum melalui eksplorasi *hermeneutik* bahwa aspek demokrasi diperlukan dalam pembentukan Peraturan Daerah.
2. Mengungkap, menemukan secara ilmiah eksplorasi *hermeneutik* dampak penyimpangan pembentukan Perda Pendidikan yang tidak berdasarkan pada aspek demokrasi.
3. Menemukan dan mengonstruksi model pembentukan Peraturan Daerah yang berbasis aspek demokrasi di bidang pendidikan.

### D. Kontribusi Penelitian

#### 1. Kontribusi Teoretis

Kontribusi penelitian akan terwujud jika tujuan penelitian bisa dicapai dalam penelitian disertasi ini. Kontribusi teoretis terkait pengembangan ilmu, dalam hal ini adalah ilmu hukum yang menjadi basis kajian. Artinya, secara teoretis temuan dalam penelitian ini dapat memberikan kontribusi antara lain sebagai berikut.

- a. Memberikan wawasan baru mengenai pembentukan Peraturan Daerah (legislasi) Bidang Pendidikan yang berbasis pada aspek demokrasi. Wawasan ini dibangun berdasarkan penelitian yang komprehensif, baik dari sisi sosial-empirik (*socio*), maupun normatif (*legal*).
- b. Penemuan hukum tentang model pembentukan Perda (legislasi) sebagai pilihan alternatif yang ideal, secara khusus Perda bidang pendidikan yang berbasis pada aspek demokrasi. Penemuan model ini dibangun berdasarkan penelitian yang komprehensif baik dari sisi *socio* dan *legal* dengan menggunakan paradigma konstruktivisme.
- c. Secara teoretis menegaskan bahwa Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat Chambliss and Seidman dengan Domian pembentuk, pemegang peran dan penerap sanksi Perda harus dijadikan dasar analisis proses pembentukan baik secara material maupun formal aspek demokrasi.

## 2. Kontribusi Praktis

Kontribusi praktis terkait dengan kemanfaatan secara praktis dan pragmatis dalam penyusunan pembentukan peraturan daerah dalam proses pemenuhan kebutuhan pembangunan, baik secara strategis maupun praktis. Terutama oleh institusi dan personal, yang mempunyai kewenangan kekuasaan, antara lain sebagai berikut.

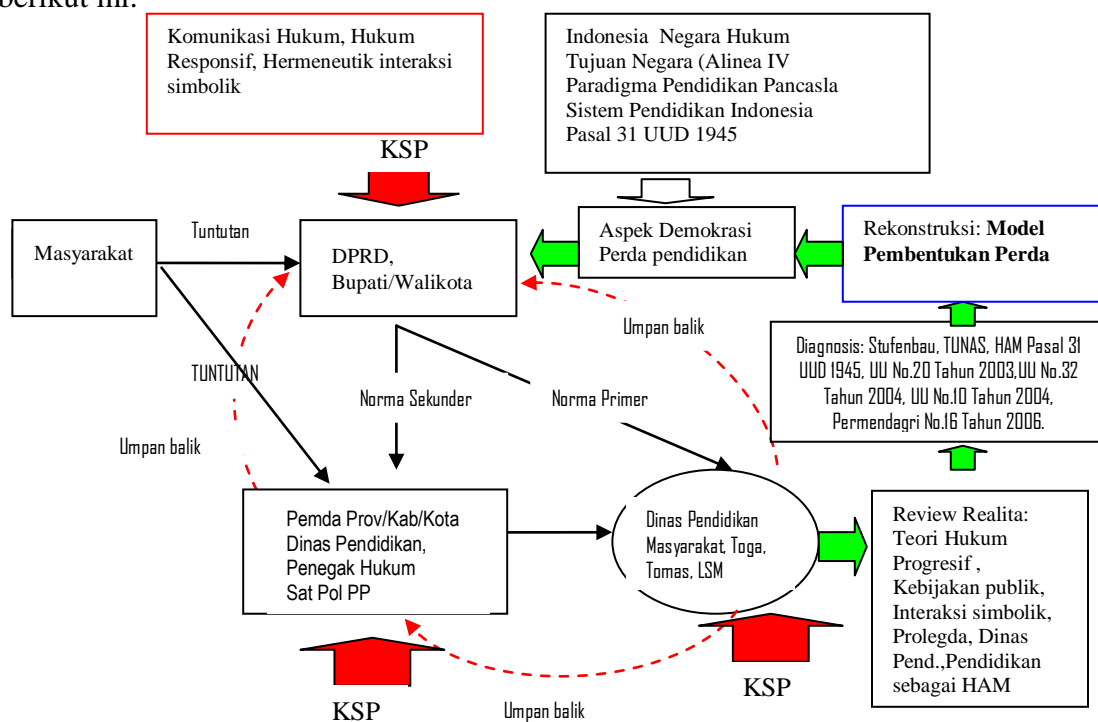
- a. Bagi lembaga pembentuk perundang-undangan, DPR atau DPRD, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan kajian sekaligus masukkan dalam pembuatan kebijakan perundang-undangan nasional maupun daerah.
- b. Secara khusus dalam pembentukan Undang-undang tentang pendidikan maupun Peraturan Daerah bidang pendidikan ke depan harus berbasis aspek demokrasi secara konstruktif dan konsisten.
- c. Secara konstruktif dapat direkomendasikan bahwa pembentukan Peraturan Daerah Pendidikan di kabupaten/kota (baik pembentukan maupun revisi) adalah sebagai instrumen normatif dalam mencapai keadilan dan menyejahterakan pendidikan di Jawa Tengah. Jangka panjang diharapkan dapat meningkatkan angka akses, partisipasi, dan kontrol masyarakat dalam memperoleh pendidikan di Jawa Tengah, sehingga terwujud masyarakat Jawa Tengah dengan pendidikan yang berkualitas dan merata, sehingga pemberdayaan SDM berjalan efektif efisien dalam mewujudkan keadilan pada masyarakat yang sejahtera.
- d. Bagi masyarakat khususnya pada pihak-pihak berkepentingan (*stakeholders*) pendidikan, hasil penelitian ini akan memberi ruang konstruktif dan produktif untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan perundang-undangan (Peraturan Daerah Pendidikan). Hal ini penting sehingga amanat UU No.10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada fokus partisipasi masyarakat dapat terwujud secara terarah dan berbasis pada sesungguhnya makna demokrasi.
- e. Bagi Penegak Hukum, berlakunya UU maupun Perda Pendidikan ini dapat dijadikan pedoman dan pertimbangan penegakkan hukum, khususnya jika terjadi sengketa atau pelanggaran hukum terkait penyelenggaraan pendidikan. Bagi akademisi, penulisan disertasi ini akan dapat digunakan sebagai penambahan wawasan kognitif, afektif, dan psikomotor ilmiah tentang pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan yang berbasis pada aspek demokrasi dalam perspektif *socio-legal*.



## E. Kerangka Berpikir

Pembentukan Peraturan Daerah adalah bentuk penyelenggaraan kenegaraan yang penting dan strategis dalam pelaksanaan pemerintahan negara. Artinya, pembentukan perundang-undangan menentukan demokrasi kerakyatan yang akan dicapai dalam wujud masyarakat adil dan makmur dengan terlindung, sejahtera, dicerdaskan dan tentu saja ikut dalam usaha perdamaian dunia<sup>8</sup>.

Pengungkapan problematika yang diajukan pada fokus permasalahan akan dianalisis dengan beberapa konsep dan teori pada suatu kerangka berpikir hukum. Teori pokok yang akan digunakan sebagai pisau analisis utama adalah teori bekerjanya hukum dalam masyarakat dari William J. Chambliss and Robert B Seidman. Teori ini akan menganalisis idealnya hukum bekerja dalam masyarakat melalui tiga domain, yaitu domain pembentuk, domain pelaksana, dan domain penerap sanksi. Sekaligus untuk menganalisis berbagai faktor yang akan mempengaruhi hubungan hukum antar tiga domain dalam pembentukan Perda Pendidikan. Atas dasar teori pokok tersebut ada beberapa konsep dan teori penunjang yang mendukung kerangka berpikir. Hubungan antara konsep dan teori pokok serta teori penunjang dapat terlihat pada kerangka berpikir berikut ini.



Kerangka Berpikir Penelitian Disertasi

<sup>8</sup> Pembukaan UUD 1945 alinie 4.

Untuk menganalisis permasalahan-permasalahan dalam disertasi ini, akan digunakan beberapa teori sebagai pisau analisis dengan menggunakan teori pokok Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat dari William J. Chambliss and Robert B Seidman dan teori Komunikasi Hukum menurut Jurgen Habermas.

**Permasalahan pertama**, yaitu mengapa aspek demokrasi diperlukan dalam pembentukan peraturan daerah, akan dianalisis dengan (1) teori bekerjanya hukum dalam masyarakat dari William J. Chambliss and Robert B Seidman; (2) teori Komunikasi Hukum menurut Jurgen Habermas dengan menambahi konsep penyusunan peraturan daerah dan konsep konfigurasi politik Moh. Mahfud MD,

**Permasalahan kedua**, bagaimana dampak penyimpangan pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan yang tidak berdasarkan pada aspek demokrasi, akan dianalisis dengan menggunakan Teori Konflik Ralf Dahrendorf; (2) *legal system* dari Lawrence M. Friedman.

**Permasalahan ketiga**, bagaimana model pembentukan peraturan daerah yang berbasis aspek demokrasi di bidang pendidikan, akan dianalisis dengan menggunakan (1) Konsep *Regulatory Mapping (RegMAP)* dan konsep *Regulatory Impact Assessment (RIA)*; (2) Paradigma konstruktivisme dengan pendekatan hermeneutik, untuk menganalisis tentang rekonstruksi model pembentukan Perda Pendidikan yang berbasis pada aspek demokrasi.

## **F. Proses Penelitian**

### **1. Titik Pandang/ Standpoint**

Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang menginteraksikan empat unsur, yaitu (1) penentuan/pengambilan sampel secara *purposive*, (2) analisis induktif, (3) *grounded theory*, (4) desain sementara akan berubah sesuai dengan konteksnya<sup>9</sup>. Melalui tradisi kualitatif diharapkan dapat ditemukan makna-makna yang tersembunyi di balik objek maupun subjek yang akan diteliti. Peneliti akan mengkaji kelompok dan pengalaman-pengalaman yang sama sekali belum diketahui<sup>10</sup>. Pada tradisi penelitian kualitatif tidak dikenal populasi karena sifat penelitiannya adalah studi kasus. Obyek yang diteliti berupa domain-domain atau situasi sosial tertentu yang meliputi tempat, pelaku dan kegiatan. Domain tersebut terdiri atas (1) Lembaga Pembuat Hukum (*law making institution*)

---

<sup>9</sup> Noeng Muhajir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Rake Sarasin, Yogyakarta, 2002, hlm.165-168..

<sup>10</sup> Robert Bogdan dan Steven J Taylor, *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif* (Penerjemah: A. Khozin Afandi), Usaha Nasional, Surabaya, 1993, hlm.30-31.

pada pembentukan peraturan daerah di dalamnya termasuk DPRD-Walikota, (2) Pemegang Peran (*role occupant*) yang di dalamnya termasuk Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Pendidikan Kota, komite sekolah masyarakat orang tua/wali peserta didik, penyelenggara pendidikan dari PAUD, TK, SD, SMP dan SMA, (3) Lembaga Penerap Sanksi (*sanction activity institutions*) atau Lembaga Penegak Hukum yang termasuk didalamnya adalah Kepolisian RI, Kejaksaan, (4) domain kepakaran yang terdiri dari informan pakar dari beberapa ilmu, yaitu Pancasila dan Politik Hukum, pakar *Legal Drafting*, pakar pendidikan. Sampel yang disebut sebagai informan ditentukan secara *purposive*<sup>11</sup>. *Key-Informan*, jumlah informan tidak ditentukan secara limitatif, tetapi mengikuti prinsip *snowball*. Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri. Penelitian kualitatif bertujuan menginterpretasikan dan mengkonstruksi sehingga penelitian ini melakukan (1) *to explore* (2) *to criticize* (3) *to understand*.

## 2. Paradigma

Paradigma merupakan suatu sistem filosofis utama, induk, atau payung yang meliputi (premis) ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan. Posisi peneliti berperan sebagai fasilitator (bergerak dari “*ing madya mangun karsa*” ke arah “*tut wuri handayani*”<sup>12</sup>. E.G. Guba dan Y.S. Lincoln sebagaimana dikutip oleh Erlyn Indarti<sup>13</sup> berpendapat bahwa **ontologi** yakni pemahaman tentang bentuk-sifat-ciri realitas, dari *constructivism* adalah realitas majemuk dan beragam serta relativisme, **epistemologi** yaitu pemahaman keterkaitan antara individu dan lingkungan atau “yang bukan diri”-nya, dari *constructivism* adalah transaksional dan subjektif. Pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian merupakan produk interaksi antara peneliti dan yang diteliti; **metodologi** atau sistem metode dan prinsip yang diterapkan oleh individu di dalam observasi atau investigasi dari *constructivism* adalah hermeneutikal dan dialektis. Hal ini menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dan responden untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode kualitatif seperti *passive participant observation*. **Aksiologis**, yaitu nilai etika dan pilihan

---

<sup>11</sup> Sampel yang *purposive* adalah sample yang dipilih secara cermat sehingga relevan dengan tujuan penelitian, yang memiliki cirri-ciri khusus dan esensial. Semua ini tergantung pada pertimbangan atau penilaian (judgment) dari peneliti, oleh karena itu *purposive sampling* juga disebut dengan *Judgmental Sampling*. Lihat Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian untuk Ekonomi dan Bisnis*, Unit Penerbitan dan Percetakan APMP YKPN, Yogyakarta, 1993. hlm 119-120.

<sup>12</sup> Suteki.2008. *Rekonstruksi Politik Hukum tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air)*. Disertasi, Undip: Semarang.

<sup>13</sup> Erlyn Indarti, Selayang Pandang *Critical Theory*, dan *Critical Legal Studies*, *Majalah Masalah-Masalah Hukum Fakultas Hukum Undip*, Vol.XXXI No.3 Juli 2002, Semarang, hlm.139. Periksa juga Egon G. Guba dan Y.Vonna S. Lincoln. *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publication.London.1994, hlm.110-111.

moral merupakan bagian tidak terpisahkan dalam suatu penelitian. Peneliti sebagai *partisipant*, fasilitator yang menjembatani keragaman subjektifitas pelaku sosial politik. Tujuan penelitian adalah melakukan rekonstruksi realitas sosial secara dialektika antara peneliti dengan aktor sosial, politik serta lembaga yang diteliti.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian adalah *Constructivism* atau lebih tepatnya *legal constructivism*<sup>14</sup> pada konteks dan kontens substansi Peraturan Daerah.<sup>15</sup> Paradigma konstruktivisme merupakan sebuah kritik terhadap ilmu sosial *positivistic*<sup>16</sup>. *Constructivism* dapat ditelusuri dari pemikiran Weber bahwa perilaku manusia secara fundamental berbeda dari perilaku alam. Manusia bertindak sebagai agen dalam mengonstruksi realias sosial. Cara konstruksi dilakukan dengan memahami atau memberikan makna terhadap perilaku mereka sendiri. Oleh karena itu, tugas ilmu sosial khususnya ilmu hukum adalah mengamati cara agen melakukan penafsiran, memberi makna terhadap realitas. Makna berupa partisipan agen melakukan konstruksi melalui proses partisipasi dalam kehidupannya. Paradigma konstruktivisme ingin mencermati munculnya motif dan alasan tindakan individual guna memasuki ranah struktural<sup>17</sup>.

### 3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan **pendekatan hermeneutik** pada *socio-legal research*<sup>18</sup>. Di dalam pendekatan *socio-legal research* terdapat dua aspek penelitian. Pertama, aspek *legal research*, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “*norm---peraturan*

---

<sup>14</sup> Paradigma ini tergolong dalam kelompok non-positivistik. Berdasarkan penjelasan Guba dan Lincoln menyebutkan bahwa paradidma yang berkembang dalam penelitian dimulai dari paradigma *positivisme, post-positivisme, critical theory and constructivism*. Dijelaskan juga dalam Erlyn Indarti, “Selayang Pandang *Critical Theory, Critical Legal Theory, dan Critical Legal Studies*”, *Majalah Masalah-Masalah Hukum Undip*, Vol. XXXI No.3 Juli 2002, Semarang hlm 141. Lihat juga pada uraian konstruktivisme sebagai paradigma baru oleh Erlyn Indarti dalam I.S. Susanto dan Bernard L.Tanya (Penyunting), *Wajah Hukum di Era Reformasi: Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Satjpto Rahardjo*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 22-24.

<sup>15</sup> Agus Salim, 2006. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: UGM Press.

<sup>16</sup> Menurut paradigma ini, yang menyatakan bahwa realitas sosial secara otologis memiliki bentuk yang bermacam-macam merupakan konstruksi mental, berdasarkan pengalaman sosial, bersifat lokal dan spesifik dan tergantung pada orang yang melakukan. Realitas sosial yang diamati seseorang tidak dapat digeneralisir pada semua orang yang biasa dilakukan oleh kaum positivistic. Epistemologi antara pengamatan dan objek dalam aliran ini bersifat satu kesatuan, subjektif dan merupakan hasil perpaduan interaksi antara keduanya. Aliran ini menggunakan metodologi hermeneutic dan dialektis dalam proses mencapai kebenaran. Metode yang pertama kali dilakukan melalui identifikasi kebenaran atau konstruksi pendapat orang-perorang, kemudian membandingkan dan menyilangkan pendapat dari orang sehingga tercapai suatu konsensus tentang kebenaran yang telah disepakati bersama.

<sup>17</sup> Op.cit. hlm.124.

<sup>18</sup> Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, ELSAM dan HUMA, 2002, hlm. 164.

perundang-undangan---, dan kedua *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis. Penelitian dengan pendekatan ini akan melihat kaidah hukum menjadi dasar pembentukan Perda dengan melihat kronologis proses pembentukannya<sup>19</sup>. Pendekatan ini digunakan untuk memahami hukum dalam konteks masyarakat. Antara hukum dan masyarakat memiliki bingkai yang disebut “*the law-society framework*” yang memiliki karakteristik hubungan tertentu. Hubungan tersebut ditentukan oleh dua komponen dasar. Komponen *pertama* terdiri atas dua tema pokok, yaitu ide yang menyatakan bahwa hukum adalah cermin masyarakat, dan ide bahwa fungsi hukum adalah untuk mempertahankan “*sosial order*”. Komponen *kedua* terdiri atas tiga elemen, yaitu *custom/consent*; *morality/reason*; dan *positive law*<sup>20</sup>, *custom/consent and morality/reason* dapat dipahami dalam pemikiran Donal Black sebagai *culture*.<sup>21</sup>

Pendekatan *hermeneutic* dipakai untuk menganalisa konten dan konteks materi Perda. Secara kualitatif akan menginterpretasi makna pasal-pasal dalam Peraturan Daerah sehingga akan diperoleh makna yang benar secara sosiologis, filosofis dan yuridis. Perda ini secara riil ada dengan teks hukum yang hidup (*the living law*). Realitas masyarakat berupa sikap dan perilaku dalam praktek pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah, khususnya Perda Pendidikan dikonstruksi melalui model pembentukan Perda. Konstruksi yang telah ada (senyatanya akan dibandingkan dengan konstruksi yang seharusnya (ideal, seharusnya) yang mengedepankan nilai keadilan dan keseimbangan, kemanfaatan dan kepastian hukum) konstruksi yang berdasarkan pada realitas sosial (penelusuran penerapan nilai keadilan dan keseimbangan, kemanfaatan dan kepastian hukum) untuk mendapatkan *resultante* konstruksi sehingga benar-benar dibentuk konstruksi pembentukan Peraturan Daerah yang sesuai dengan asas-asas

---

<sup>19</sup> Pendekatan ini tetap dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda. Cermati Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, hlm.8-82. Perkembangan ilmu sekarang telah mengalami pergeseran menuju suatu pendekatan holistic. Metode ilmu mulai meninggalkan cara-cara atomisasi subyeknya, yaitu bekerja dengan cara memecah-mecah, memisah-misah, menggolong-golongkan (*fragmented*). Filsafat yang mendasarinya adalah Cartesian dan Newtonian Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Editor Khudzaifah Dimiyati), Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hlm.42-48. Lihat pula dalam Ahmad Gunawan dan Mu'amar Ramadhan (Penyunting) Konsep ini sekaligus untuk membantah tesa Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm.87-91.

<sup>20</sup> Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, New York, 2006.hlm.2.

<sup>21</sup> Donald Black mengatakan bahwa *culture is the symbolic aspect of sosial life, including expression of what is true, good, beautiful. It includes ideas about the nature of reality (theoretical and pratical), supernatural, metaphysical or empirical), conceptions of what to be (right or wrong, proper and technology, religio, magic or folklore). Value, ideology, morality and law have a symbolic aspect of thiskind*” Lihat Donald Black, *The Behavior of Law*, Academic Press, NNew York, 1976, hlm.61.

pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tidak ada satu pun metode yang mumpuni yang mampu menangkap keseluruhan variasi dan pengalaman hidup manusia, maka diperlukan perpaduan berbagai metode *interpretative* yang bersifat *interconnected*. Selain pendekatan *hermeneutic*, penelitian ini juga menggunakan pendekatan fenomenologi. Fokus pendekatan ini adalah pemahaman tentang respon atas kehadiran atau keberadaan manusia, bukan sekadar pemahaman atas bagian-bagian yang spesifik atau perilaku khusus. Tujuan menggunakan pendekatan ini adalah untuk menjelaskan pengalaman-pengalaman seseorang dalam kehidupannya, termasuk interaksinya dengan orang lain. Pengalaman manusia dalam interaksi pembentukan peraturan perundang-undangan dijadikan objek penelitian fenomenologi.

Penelitian ini akan mengkaji norma hukum pembentukan Perda berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan, UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Permendagri No.16 Tahun 2006 tentang Pembentukan Produk Hukum di Daerah. Secara sosiologis akan menguji dan menganalisis berlakunya UU tersebut dalam pembentukan Perda Pendidikan serta aspek material dalam konteks demokrasi pada struktur kelembagaan dinas pendidikan, DPRD dan Walikota untuk memperoleh data empiris bahwa aspek demokrasi dapat mencapai tujuan pembentukan Perda yaitu keadilan dan kesejahteraan.

#### **4. Lokasi Penelitian/Kasus**

Pada bagian *standpoint* penelitian ini telah disebutkan domain-domain yang akan diteliti, meliputi empat domain. Domain *law making institution* (DPRD dan Wali Kota, dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah ) sebagai pengusul pembentukan Peraturan Daerah bidang Pendidikan diteliti untuk memperoleh data tentang berbagai masalah dalam proses pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan. Di samping itu untuk melengkapi data dalam rangka mencapai tujuan penelitian, maka lokasi penelitian yang dipilih meliputi pembentukan Perda yang dibatasi pada Perda Pendidikan. Ada tiga lokasi penelitian yaitu Kota Semarang, Kota Salatiga dan Kota Surakarta.

Realitas sosial penelitian ini juga ditelusuri melalui pemahaman makna terhadap persepsi, sikap, perilaku, kebijakan (keputusan konkret berupa teks Perda, Keputusan Walikota) yang dapat diperoleh melalui beberapa instansi/sumber terkait<sup>22</sup> antara lain Dinas Pendidikan Propinsi, DPRD Propinsi, Dinas Pendidikan Kota, DPRD Kota, pakar pendidikan, pakar politik hukum, pakar *legal drafting*, Komite Pendidikan.

---

<sup>22</sup> Penjelasan terhadap nama-nama informan serta cara penentuannya ini disebutkan secara detail pada bagian sumber data dan teknik pengumpulan data.

## 5. Pengumpulan Data

### a. Teknik dan instrumen pengumpulan data

Data penelitian diperoleh dengan melakukan kegiatan wawancara, observasi, interpretasi dokumen (teks risalah rapat pembentukan Perda Pendidikan dan dokumen lain) dan material serta *personal experience*. Sesuai paradigma *constructivism* dan pendekatan hermeneutik maka dalam melakukan observasi peneliti mengambil posisi sebagai fasilitator dengan menggunakan prinsip *partisipatory*. Wawancara mendalam dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan terbuka, namun tidak menutup kemungkinan akan dilakukan tertutup terutama dengan informan yang memiliki banyak informasi.

Penelitian ini dilengkapi dengan *library research* tentang teori-teori yang mendukung analisis problematika yang diajukan maupun hukum positif berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan Perda Pendidikan. Pendapat para pakar (pendidikan dan pakar *legal drafting* serta pakar politik hukum) melalui berbagai media informasi juga akan dijadikan rujukan untuk mendukung data empirik yang diperoleh.

### b. Sumber data

Tradisi penelitian kualitatif yang dipilih dalam penelitian ini maka wujud data penelitian bukan berupa angka-angka untuk keperluan analisis kuantitatif-statistik akan tetapi data tersebut adalah informasi yang berupa angka-angka atau data kualitatif<sup>23</sup>. Realitas sosial penelitian ini juga ditelusuri melalui pemahaman makna persepsi, sikap, perilaku, kebijakan (keputusan konkrit berupa teks (UU, Perda) yang dapat diperoleh melalui beberapa instansi/sumber data terkait.

#### 1) Sumber Data Primer

Sumber data utama adalah para pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang terkait langsung dengan pihak-pihak yang memahami pembentukan peraturan perundang-undangan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan. (1) Informan kunci (*key informant*), yaitu peneliti (karena penelitian kualitatif maka peneliti adalah kunci informasi untuk mengembangkan pengambilan data terhadap sumber data yang tersedia). Selanjutnya data diambil secara *purposive* (sesuai

---

<sup>23</sup> Chaedar Alwasilah, *Pokoknya Kualitatif: Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Pustaka Jaya, Jakarta. 2002. hlm. 67, data dapat dipahami sebagai informasi yang digunakan untuk memutuskan dan membahas suatu obyek kajian. Sumber data kualitatif, dapat berupa manusia---dengan tingkahlakunya---, peristiwa, dokumen, arsip dan benda-benda lain Herbertus Sutopo, *Pengantar Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar Teoretis dan Praktis*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 1988, hlm.23.

dengan tujuan penelitian) dan *snowball* (informasi berkembang sesuai dengan informan dilapangan penelitian ).

## 2) Sumber Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui studi dokumen terhadap beberapa bahan hukum primer berupa perundang-undangan yang terkait dengan regulasi pembentukan peraturan-perundang-undangan peraturan daerah.

Data sekunder terutama diperoleh dari Perda Kota Semarang No. 1 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, Perda Kota Salatiga No 4 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan Perda Kota Surakarta No. 4 Tahun 2004 tentang Pendidikan. Selain itu data sekunder juga diperoleh dari dokumen risalah rapat pembentukan Perda Pendidikan di lokasi penelitian; penelitian terdahulu; catatan; literatur yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan daerah. Disamping sumber data primer dan sekunder, penelitian ini juga menggunakan data tertier yang meliputi kamus hukum.

## c. Interpretasi, Evaluasi

### 1) Interpretasi Data

Interpretasi data adalah upaya untuk memaknakan apa yang telah dipelajari dari data lapangan yang telah dikumpulkan dan dianalisis. Serangkaian interpretasi akan diintegrasikan ke dalam suatu teori atau satu set rekomendasi kebijakan untuk dipresentasikan kepada pembaca. Terkait pilihan paradigma *constuctivism*, gaya interpretasi penelitiannya adalah pengungkapan pengalaman dengan kata-kata dan *tacit knowledge*, yaitu pemahaman konstekstual yang tidak diartikulasikan, tetapi dimanifestasikan dengan anggukan, gelengan, sikap diam sesaat, humor, beraneka ekspresi wajah.

### 2). Evaluasi

Evaluasi merupakan suatu penilaian atau pengujian atau *assessment* terhadap interpretasi, yakni dengan membenturkannya pada satu set kriteria. Interpretasi-interpretasi yang berhasil lolos dari evaluasi tersebut kemudian dipresentasikan sebagai temuan dari penelitian. Evaluasi pertama-tama ditujukan untuk memeriksa apakah antara topik, latar belakang atau konteks, permasalahan proporsi atau tujuan, kerangka analisis, paradigma, strategi penelitian, metode pengumpulan data dan analisis data yang nantinya akan dipresentasikan atau pembahasan, benar terjadi interaksi logis. Kriteria evaluasi untuk menguji kualitas suatu studi antara lain melalui a)



*plausibilitas (logis), b) credibilitas (dapat dipercaya), c) relevansi (keterkaitan atau kesesuaian), d) urgensi (keterdesakan atau pentingnya).*

## **6. Teknik Validasi Data**

Validasi data merupakan faktor yang penting dalam sebuah penelitian karena sebelum data dianalisis terlebih dahulu harus dilakukan pemeriksaan atau keabsahan data, agar proses analisis mendapat data yang memang benar-benar valid. Keabsahan data membuktikan hasil yang diamati sudah sesuai dengan kenyataan dan memang sesuai dengan yang sebenarnya ada, atau kejadiannya. Teknik keabsahan data dalam penelitian kualitatif sering disebut juga teknik triangulasi. Teknik triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain dari luar data tersebut sebagai bahan pembanding atau pengecekan dari data itu sendiri.

Dalam penelitian ini triangulasi akan dilakukan menggunakan keempat hal tersebut. Jika memungkinkan dengan langkah berikut. *Pertama*, adalah melalui penggunaan aneka sumber bukti terletak pada pengembangan alur-alur informasi yang selaras, sesuatu yang disebut triangulasi atau acuan segitiga. *Kedua*, dilakukan taktik memacu mata rantai bukti. Dalam hal ini penelitian melakukan kutipan-kutipan yang relevan dengan literatur dan berkaitan dengan penelitian-penelitian terdahulu. *Ketiga*, adalah taktik yang memungkinkan laporan studi kasus sementara ditinjau kembali oleh informan inti. Dalam hal ini peneliti melakukan apa yang disebut *dialogical interpretation*. Triangulasi metode dan narasumber dilakukan dengan mengadakan strategi pengecekan melalui tehnik pengumpulan data observasi partisipatif dan wawancara mendalam disatu pihak dan dipihak lain melakukan FGD (*focus group discussion*) khususnya dalam memperoleh data dari responden pakar dan SKPD Pendidikan, DPRD, Bagian Hukum dalam menemukan model pembentukan Perda Pendidikan berbasis aspek demokrasi. Triangulasi meliputi metode (metode yang digunakan dalam pengambilan data lebih dari satu yaitu wawancara, observasi), narasumber (antara lain para pelaku pada domain pembuat kebijakan, domain pemberi sanksi, domain pemegang peran) dan para pakar politik hukum, *legal drafting*, pendidikan, sumber data (sumber data primer dan sekunder) dan materi.

## **7. Teknik Analisis Data**

Penelitian menggunakan analisis pendekatan kualitatif, *interactive analysis models (Huberman and Mills)* untuk menghasilkan tercapainya deskripsi data ilmiah dan empiris aspek demokrasi dalam pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan.

Data Primer oleh peneliti dianalisis dengan tipe Strauss dan J. Corbin<sup>24</sup>, yaitu peneliti menganalisis data sejak berada di lapangan penelitian (*field*). Selama dalam penelitian, peneliti menggunakan analisis interaktif dengan membuat *fielnote* yang terdiri atas deskripsi dan refleksi data. Selanjutnya peneliti akan melakukan klasifikasi data melalui proses *indexing*, *grouping*, dan *filtering*. Setelah data dari hasil penelitian dianggap valid dan reliabel, langkah selanjutnya adalah merekonstruksi dan menganalisisnya secara induktif<sup>25</sup> kualitatif untuk menjawab problematika yang menjadi fokus penelitian. Langkah penelitian teknik analisa data penelitian ini mengikuti interaktif analisis data seperti yang dikemukakan oleh Matthew B. Miles and A Michael Huberman. Metode analisis ini meliputi langkah-langkah pengumpulan data, direduksi dengan memiliki hal-hal yang pokok yang sesuai dengan fokus penelitian, menyajikan data, sehingga memungkinkan untuk ditarik suatu simpulan. Apabila kesimpulan yang ditarik masih kurang mantap karena terdapat kekurangan data, maka peneliti dapat melakukan lagi pengumpulan data, dalam bentuk bagan terlihat interaktif sebagai berikut.

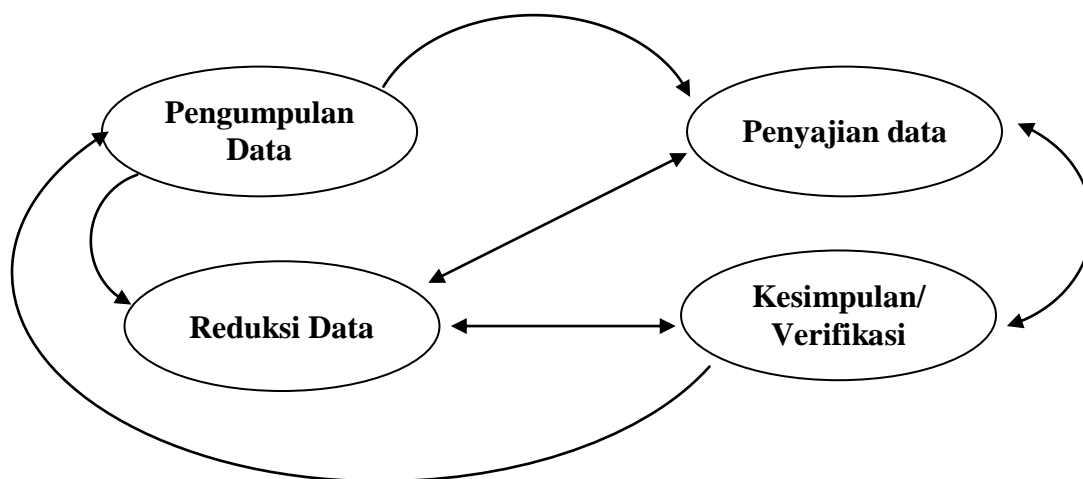


Diagram 1  
Analisis data model (*Huberman and Milles*)  
Siklus analisis data penelitian kualitatif  
yang sudah dimodifikasi

<sup>24</sup> A. Strauss and J. Corbin, Busir. 1990. *Qualitative Research; Grounded Theory Procedure and Techniques*. Sage Publication: London. hlm. 19.

<sup>25</sup> Induksi adalah cara atau jalan yang dipakai untuk mendapatkan ilmu pengetahuan dengan bertitik tolak dari pengamatan atas hlm-hlm atau masalah-masalah yang bersifat khusus, kemudian menarik simpulan bersifat umum (Sudarto, Metode Penelitian Filsafat. Raja Grafindo, Jakarta, 2002, hlm.57)

## **BAB II**

### **PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DAN ARAH KEBIJAKAN PENDIDIKAN NASIONAL**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Pembentukan Peraturan Daerah**

1. Kajian Teoretik Pembentukan Hukum dalam Perspektif Hukum Kritis
2. Demokrasi Sebagai Pilar Negara Hukum
3. Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah
  - a. Konstitusi Dasar pembentukan Peraturan Perundang-undangan Peraturan daerah
  - b. Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah
  - c. Konsekuensi Pembentukan Peraturan Daerah yang Berdasarkan Aspek Demokrasi
  - d. Prosedur Penyusunan Peraturan Daerah
  - e. Proses Inisiatif Pembentukan Peraturan Daerah
  - f. Mekanisme Pengawasan Peraturan Daerah
4. Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Daerah

#### **B. Aspek Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

1. Urgensi Aspek Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah
2. Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Aspek Demokrasi
  - a. Pembentukan Perundang-undangan dalam Perspektif Normatif
    - 1). Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan  
Dalam Kajian *Stufenbau Theory*
    - 2). Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan  
Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004
  - b. Pembentukan Perundang-Undangan dalam Perspektif Sosiologis
    - 1). Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Kajian Theory  
Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat (Chambliss and Seidman)
    - 2). Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan  
Dalam Kajian Teori Hukum Responsif Nonet-Selznick
    - 3). Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam Kajian Teori Komunikasi Hukum Habermas

- 4). Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pola Sibernetik Sub Sistem Sosial Budaya (Pendidikan) dalam Aspek Demokrasi

### 3. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah

- a. Peran dan Kedudukan DPRD dalam Pemerintahan Daerah
- b. DPRD dan Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah

## **C. Kajian Teoretis Tentang Model Pembentukan Peraturan Daerah**

1. Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Kajian Analisis *Regulatory Impact Assessment (RIA)*
  - a. Reformasi Regulasi dalam *Good Regulatory Governance*
  - b. Tujuan Regulatory Impact Assessment (RIA)
  - c. Tahapan *Regulatory Impact Assessment (RIA)*
  - d. Komunikasi (Konsultasi) dengan *Stakeholders* dalam Pelaksanaan RIA
  - e. Tata Cara Penyelenggaraan Konsultasi Publik dalam Pelaksanaan RIA
  - f. Tahapan Kegiatan Pelaksanaan RIA
2. Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Kajian Analisis *Regulatory Mapping*
  - a. Pengertian *Regulatory Mapping (RegMAP)*
  - b. Tahapan Proses *Regulatory Mapping*

## **D. Arah Kebijakan Pendidikan Nasional**

1. Pendidikan sebagai Salah Satu Pilar Negara yang Demokrasi
2. Sistem Pendidikan Demokratis dalam Suatu Negara Demokrasi
  - a. Demokrasi dalam Perspektif Pendidikan
  - b. Mewujudkan Demokrasi Lewat Pendidikan
  - c. Membangun Sistem Pendidikan Demokrasi
3. Kebijakan Pendidikan dalam Pelaksanaan Demokrasi
 

Pendidikan Pada Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

  - a. Arah Kebijakan Pendidikan di Indonesia
  - b. Perencanaan Pendidikan Demokrasi Pada Pembentukan Peraturan Daerah

### BAB III

#### DESKRIPSI PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DAN URGENSI ASPEK DEMOKRASI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BIDANG PENDIDIKAN

##### A. Konfigurasi Politik dalam Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan

Konfigurasi politik dalam pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan merupakan konstelasi politik dalam DPRD yang terdiri dari partai-partai politik<sup>26</sup>. Visi DPRD dilokasi penelitian yaitu terwujudnya DPRD yang aspiratif, *responsive*, profesional, bertanggung jawab dan berwawasan budaya<sup>27</sup>. Membangun kehidupan masyarakat yang demokratis, aspiratif, transparan, dan akuntabel menuju Semarang Kota Metropolitan yang Religius berbasis perdagangan dan jasa<sup>28</sup>. Terwujudnya DPRD yang aspiratif, *responsive*, profesional, bertanggung jawab dan berwawasan budaya local<sup>29</sup>

Linier yang dikatakan oleh Moh. Mahfud MD bahwa politik selalu berhadapan dengan hukum, dikatakan oleh Dahrendorf<sup>30</sup> bahwa ada enam ciri kelompok dominan atau kelompok pemegang kekuasaan politik. *Pertama*, jumlahnya selalu lebih kecil dari kelompok yang dikuasai. *Kedua*, memiliki kelebihan kekayaan khusus untuk tetap memelihara dominasinya berupa kekayaan material, intelektual dan kehormatan moral. *Ketiga*, dalam pertentangan selalu terorganisir lebih baik daripada kelompok yang ditundukan. *Keempat*, kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang memegang posisi dominan dalam bidang politik sehingga elit penguasa diartikan sebagai elit penguasa dalam bidang politik. *Kelima*, kelas penguasa selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya kepada kelas/kelompoknya sendiri. *Keenam*, ada reduksi perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa.

Asumsi dasar bahwa hukum sebagai produk politik<sup>31</sup>, maka politik akan sangat menentukan hukum. Dari data yang diperoleh di lokasi penelitian memperlihatkan, adanya

---

<sup>26</sup> Dijelaskan dalam pembahasan berikutnya dalam bab ini, yaitu tentang susunan DPRD dalam lokasi penelitian.

<sup>27</sup> Visi DPRD Kota Surakarta.

<sup>28</sup> Visi DPRD Kota Semarang.

<sup>29</sup> Visi DPRD Kota Salatiga.

<sup>30</sup> Ralf Dahrendorf, *Konflik-Konflik dalam Masyarakat Industri*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm 238-246 yang merangkum karya tiga sosiolog tersebut sebagaimana disunting dalam buku ini yaitu: Vilfredo Pareto, *Algemeine Soziologie*, diterjemahkan dan diedit oleh C. Brinkman, Tübingen, 1985; Gaetano Mosca, *Die herrschende Klasse*, Bern, 1950; Raymon Aron, "Sosial Structure and the Ruling Class", dalam Reinhard Bendix dan SM Lipset (eds.), *Class, State and Power: A Reader in Sosial Stratification*, Glencoe, 1953.

<sup>31</sup> Moh. Mahfud., MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Cet. Ketiga 2006. Pustaka LP3ES Indonesia; Jakarta. Hlm 14

tradisi politik di DPRD<sup>32</sup>, yaitu dalam pembentukan Pansus fraksi-fraksi yang besar akan mendapatkan porsi lebih besar. Demikian juga Pansus pembentukan Perda Pendidikan. Sebaliknya fraksi-fraksi kecil akan mendapatkan porsi yang kecil dalam keanggotaan Pansus. Tradisi politik yang demikian itu hanya akan menguntungkan fraksi-fraksi besar, dan sebaliknya kurang menguntungkan fraksi-fraksi kecil. Komposisi Pansus yang demikian itu menjadikan fraksi-fraksi besar dengan leluasa mendominasi jalannya pembahasan Perda Pendidikan dan dengan mudah mewujudkan kepentingan politik (*political interest*) dari fraksi dan partainya. Sebaliknya, fraksi-fraksi yang kecil, semakin terbatas kesempatan yang dimiliki untuk mewujudkan kepentingan politik dari fraksi maupun partainya.<sup>33</sup>

Adanya dominasi oleh fraksi-fraksi besar terhadap fraksi-fraksi kecil dalam keanggotaan Pansus menjadikan jalannya rapat-rapat pembahasan Perda Pendidikan kurang demokratis, kurang adanya kesejajaran dalam dialog/komunikasi, adanya hegemoni wacana politik selama dalam proses pembahasan Perda Pendidikan. Implikasi yang ditimbulkan dengan kurangnya demokrasi dan kesejajaran komunikasi/dialog dalam pembahasan Perda Pendidikan yaitu munculnya sikap hegemoni dari anggota-anggota Pansus dari fraksi-fraksi besar, yang wujudnya dalam bentuk ”pengakaran kekuasaan melalui berbagai wacana politik yang dimunculkan, yang kemudian bergeser kepada wacana tulis.

Adanya dominasi dan kurangnya demokratis dalam jalannya rapat-rapat pembahasan Perda Pendidikan menjadikan hampir semua konstruksi hukum dan formulasi Raperda pada bagian penunjukan Kepala Sekolah dan pemberian ijin mendirikan sekolah, lebih memperlihatkan kristalisasi kepentingan politik dari fraksi atau partai-partai besar.

Akumulasi implikasi dari adanya dominasi keanggotaan Pansus, kurangnya demokratis dalam jalannya rapat-rapat pembahasan Perda Pendidikan, dan tidak seimbang energi politik selama pembahasan Perda Pendidikan kurang menjamin tegaknya keadilan hukum dan demokrasi di masyarakat. Tidak terlalu salah jika kemudian banyak orang yang mengatakan bahwa muatan dan isi Perda Pendidikan terutama di Kota Semarang belum mampu mengakomodasi secara riil kebutuhan dan aspirasi pendidikan di Kota tersebut. Oleh karena itu sejak awal tahun 2010 pada kepengurusan DPRD Tahun 2009-2014 melakukan kajian untuk merewisi Perda Pendidikan No. 1 Tahun 2007. Sampai saat ini ( September 2011) sudah

---

<sup>32</sup> Tradisi ini sebagaimana diatur dalam Tatib DPRD di tiap lokasi penelitian.

<sup>33</sup> Hal ini seperti yang dikatakan oleh Bapak Zaenal Anggota DPRD Kota Surakarta, bahwa fraksi-fraksi yang kecil, yang mengatakan, bahwa model pembentukan keanggotaan Pansus yang didasarkan pada tradisi politik seperti itu, dimana yang besar akan secara otomatis mendapatkan porsi yang besar, dan sebaliknya fraksi yang kecil hanya mendapatkan porsi yang lebih, hlm tersebut dapat menghambat dinamika demokrasi, kurang menjamin rasa keadilan, dan berpengaruh pada kualitas produk hukum yang dihasilkan, karena fraksi yang besar belum tentu lebih berkualitas dari pada yang kecil, dan sebaliknya yang kecil belum tentu kurang berkualitas dibanding dengan fraksi-fraksi yang besar.

selesai naskah akademik revisi Perda pendidikan hasil kerjasama dengan LP3M UNNES dengan DPRD Kota Semarang. Pengesahan menunggu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan .

Pengalaman politik akan berpengaruh pada saat terjadi loby-loby untuk melakukan kompromi ( *compromise* ) politik terhadap adanya perbedaan kepentingan politik ( *political interest* ) dalam rapat-rapat pembahasan Perda Pendidikan <sup>34</sup>. Dari data yang diperoleh di lapangan memperlihatkan, adanya perbedaan pengalaman politik di lingkungan anggota Pansus. Anggota Pansus dari fraksi-fraksi besar memperlihatkan kelebihan pengalaman politik dibanding anggota Pansus dari fraksi-fraksi kecil. Pada umumnya anggota Pansus dari fraksi-fraksi besar diisi oleh anggota yang sudah lebih dari satu kali menjadi anggota legislatif, memiliki latar belakang pendidikan yang cukup, memiliki pengalaman politik yang memadai, dan memiliki pengalaman duduk dalam keanggotaan Pansus pembahasan Perda Pendidikan, sehingga tingkat pengalaman politik dan lobynya lebih memadai di banding anggota Pansus dari fraksi kecil.<sup>35</sup>

Dari data yang diperoleh di lapangan juga memperlihatkan, adanya sikap dan peran anggota DPRD yang mendua, yang secara empiris, *ipso facto*, berada pada 2 ( dua) posisi yang sama-sama penting, yakni wakil rakyat dan wakil partai. Pada anggota Pansus dari fraksi-fraksi besar peran DPRD sebagai wakil rakyat kurang menonjol, sebaliknya peran partai politik sebagai sarana perjuangan untuk memperoleh dan mengakarkan kekuasaan lebih menonjol. Pada anggota Pansus dari fraksi-fraksi kecil peran wakil rakyat lebih menonjol dari pada peran partai politiknya<sup>36</sup>.

---

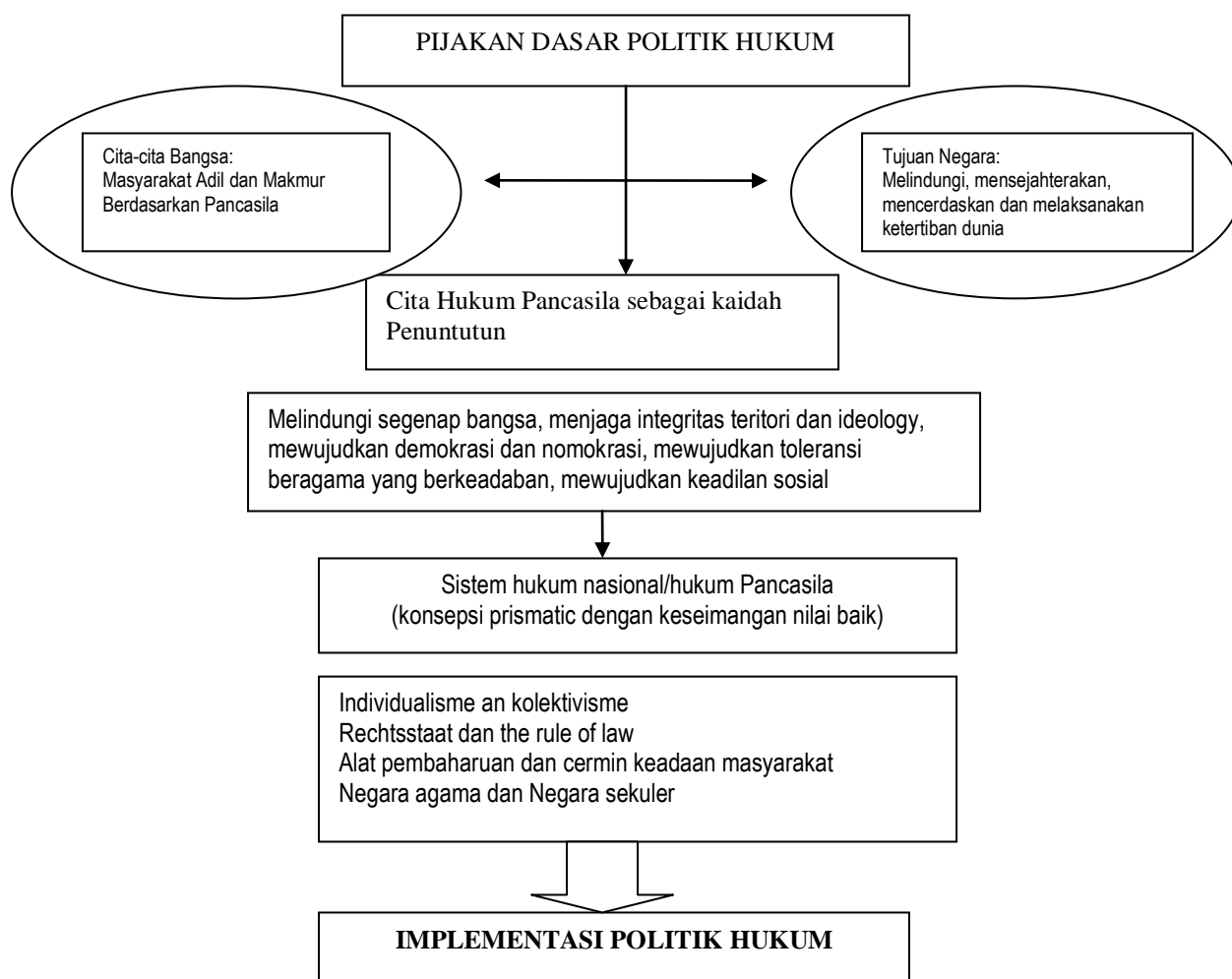
<sup>34</sup> Beberapa pasal yang krusial(pendidikan gratis sampai jenjang Wajar dan Kota Semarang sampai Kelas 12, Anggaran Pendidikan 20% tanpa dikurangi biaya rutin gaji guru (Kota Surakarta) Pendidikan untuk orang miskin yang berkualitas, standar sekolah internasional (Kota Salatiga) dalam pembahasan Perda Pendidikan, yang akhirnya diselesaikan melalui jalur lobi-lobi politik tingkat tinggi/tingkat pimpinan untuk melakukan kompromi politik. Lobi-lobi politik dilakukan untuk mencapai adanya kompromi politik. Kompromi politik dapat dicapai apabila semua kepentingan yang berbeda dapat diakomodir. Akomodasi sebagai cara yang strategis untuk penyelesaian terhadap konflik yang ada. Yang terjadi di sini, adalah para pihak bersedia untuk merasakan dan mengerti keadaan masing-masing. Temuan studi ini menunjukkan bahwa, cara ini ditempuh untuk mengurangi pertentangan antara para pihak karena adanya perbedaan faham, ataupun kepentingan. Akomodasi juga untuk menghindari konflik terbuka (*consilition*) yang sifatnya horisontal. Nilai positif lain dengan akomodasi yaitu dapat untuk mengusahakan kerja sama dalam tugas tertentu, dalam konteks ini adalah pembahasan Perda Pendidikan. Bila terjadi konflik internal, biasanya forum lobi yang diindentikkan dengan komunikasi politik, yang diandalkan sebagai solusinya. Bila forum ini gagal, maka tidak jarang konflik struktural dapat terjadi.

<sup>35</sup> Hal ini disampaikan oleh ketua-ketua fraksi besar di DPRD dan mantan anggota Pansus. Lebih lanjut mantan anggota Pansus mengatakan : " ... khusus keanggotaan Pansus ini dipilih anggota yang disamping memiliki latar belakang pendidikan yang memadai juga memiliki pengalaman yang cukup, karena Pansus Perda sangat kental kepentingan politiknya".

<sup>36</sup> Tentang hal ini peneliti mengetahui dari risalah rapat-rapat dalam pembahasan Perda Pendidikan, juga dari hasil *dept interview* dengan para mantan Pansus .

Hal berikutnya yang berpengaruh terhadap proses dalam pembentukan Perda Pendidikan, yaitu sarana dan prasarana. Dari data di lapangan menunjukkan dukungan sarana dan prasarana untuk pembentukan peraturan daerah ini tergolong memadai. Meskipun jalannya rapat-rapat pembahasan Perda Pendidikan sering memanas karena adanya perbedaan kepentingan politik (*politics of interest*), namun karena lingkungan lokasi rapat terasa nyaman, sejuk dan indah, sehingga sikap temperamen dan emosi jiwa anggota Pansus dapat terhindar.

Alur politik hukum menurut Moh. Mahfud MD<sup>37</sup> adalah sebagai berikut:



Bagan 1  
Alur Pikir Politik Hukum

Pendapat Moh Mahfud MD tentang kerangka dasar politik hukum sebagai berikut<sup>38</sup>

- a. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila;

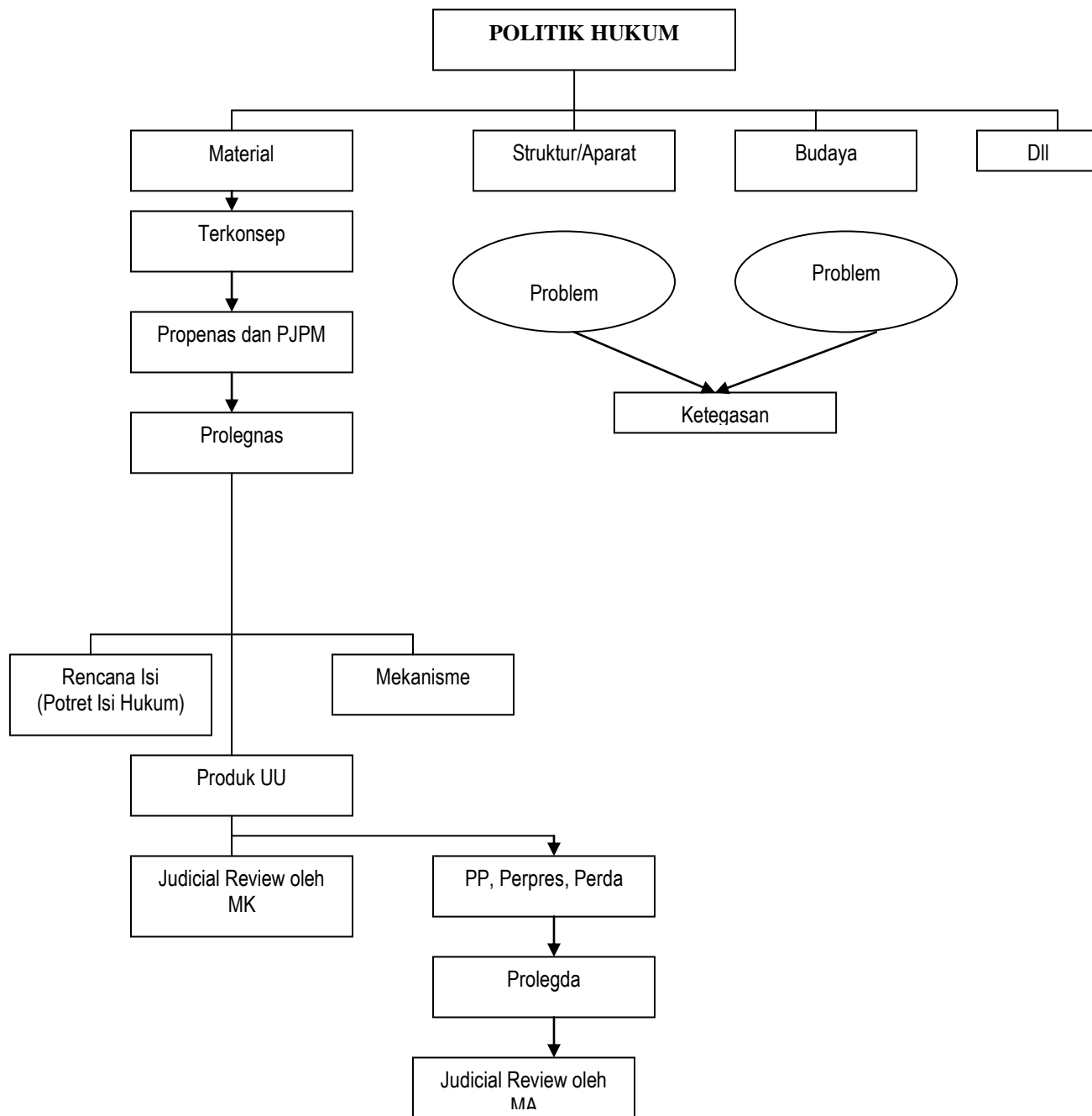
<sup>37</sup> Bahan kuliah Program Pascasarjana Fakultas Hukum UNDIP Semarang. April 2009.

<sup>38</sup> Op.cit., hlm. 31



- b. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan Negara, yakni:
- c. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar Negara,
- d. Jika dikaitkan dengan cita hukum Negara Indonesia, maka politik hukum nasional harus dapat dipandu oleh keharusan untuk:

Selanjutnya Moh. Mahfud MD <sup>39</sup> menjabarkan politik hukum dalam bagan berikut:



Bagan 2  
Politik Hukum

<sup>39</sup> Bahan kuliah Program Pascasarjana Fakultas Hukum UNDIP Semarang. April 2009.

Karakteristik yang dihasilkan dari konfigurasi politik tersebut menurut Mahfud MD<sup>40</sup> ada dua tipe yaitu

(1) produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya membeikan peran besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial dan atau individu dalam masyarakat. (2) Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program Negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodok lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Hasil penelitian dilokasi penelitian menunjukan konfigurasi politik mempengaruhi hasil proses pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan. Artinya kepentingan partai politik dalam konfigurasi politik pembuat Peraturan Daerah yang ada di lokasi penelitian sangat menentukan materi Perda tersebut.

#### a. Kota Salatiga

Tanggal 3 Junli 2009 diputuskan oleh DPRD Kota Salatiga Panitia Khusus Pembahasan Peraturan Daerah Pengelolaan Pendidikan Kota Salatiga. Dasar pertimbangan pembentukan Pansus adalah diterbitkannya UU NO. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dipandang perlu untuk melakukan tindak lanjut pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Pendidikan Kota Salatiga. Tugas Panus tersebut adalah “Melakukan kajian dan pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Pendidikan Kota Salatiga. Selajutnya melaporkan hasil kerja Panitia Khusus kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Salatiga. Masa tugas Pansus ini mulai 3 sampai dengan 19 Juni 2009. Segala biaya yang ditimbulkannya sebagai akibat ditetapkan keputusan ini dibebankan pada APBD Kota Salatiga.

Rapat paripurna internal DPRD Kota Salatiga yang dilaksanakan pada 29 Juli 2009, dalam rangka laporan hasil kerja Pansus Raperda Pendidikan diawali dengan laporan Pansus<sup>41</sup>,

---

<sup>40</sup> Ibid , 25

<sup>41</sup> Tugas-tugas Pansus yang telah dilaksanakan antara lain: 1) melakukan inventarisasi aturan-aturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan serta melakukan kajian terhadap Raperda Pendidikan yang telah disusun oleh Dewan Pendidikan Kota; 2) melakukan kunjungan kerja ke Pemda Surabaya dan Pemda Kota Malang pada Rabu 10s/d sabtu 13, Juni 2009 di DPRD Surabaya dan Malang; 3) Melakukan kunjungan kerja ke Kota Surakarta dan Kota Yogyakarta pada Kamis 25 s/d Jumat 26 Juni 2009; 4) Melakukan pembahasan bersama antara

dan membahas beberapa hal antara lain terkait dengan pokok-pokok materi muatan Perda pendidikan, antara lain: usulan jabatan structural disekolah dimasukan dalam Perda Pendidikan atau Perda STOK<sup>42</sup>. Selanjutnya diusulkan dalam Perda Pendidikan ini juga membahas sekolah swasta tidak hanya sekolah negeri saja, sehingga Pasal yang menyebut: Kepala sekolah dilarang merekrut tenaga honorer tidak usah dimasukan saja<sup>43</sup>. Hal ini bertentangan dengan pendapat Rosa Darwanti, SH., MSi yang mengusulkan 1) lingkungan sekolah bersih, sehat; 2) Kepala Sekolah dilarang merekrut tenaga honorer atau GTT tanpa seijin Walikota (usulan ini bukan hal yang mendadak atau tiba-tiba tetapi berdasarkan fakta bahwa adanya pembengkakan GTT).

Diakhir rapat pimpinan rapat<sup>44</sup> dengan menugaskan Pansus membahas masalah: 1) *system on line*, 2) Pejabat struktural di sekolah, 3) Lingkungan sekolah sehat dan bersih, 4) Pengangkatan GTT, 5) Komite, sanksi yang ada di Raperda Pendidikan ini ada pada Kepala Sekolah, maka sanksi harus masuk dalam batang tubuh, penjelasan harus ada, pembahasan yang menyangkut GTT harus ditulis bagi sekolah negeri.

Kota Salatiga konfigurasi politik dalam DPRD-nya didominasi Golkar yaitu ada 6 (enam) anggota dari 25 (duapuluhlima) anggota. Golkar memberikan pandangan bahwa banyak permasalahan yang kita hadapi dalam dunia pendidikan kota salatiga, baik manajemen/ pengelolaan maupun sistem pendidikannya. Perda ini juga sebagai penampung aspirasi dari berbagai elemen masyarakat dan demi terwujudnya kemajuan dunia pendidikan di Kota Salatiga<sup>45</sup>. Keberadaan Perda Pendidikan diharapkan lebih banyak meningkatkan kualitas maupun kuantitas pendidikan di Salatiga, serta terjangkau pendidikan bagi orang yang kurang mampu atau pendidikan yang terjangkau, sehingga terwujud Salatiga sebagai Kota Pendidikan.

---

anggota Pansus dengan Dinas Pendidikan, Bagian Hukum dan Dewan Pendidikan Kota pada tanggal 29 Juni 2009; 5) melakukan *public hearing* pada senin, 6 Juli 2009 di Ruang Serba Guna DPRD Kota Salatiga. Public hearing yang hadir ( Wakil Ketua DPRD, Anggota Pansus, Dinas Pendidikan Kota Salatiga, Dewan Pendidikan Kota, Bagian Hukum Setda Kota Salatiga, Bawasda, Kepala Sekolah SMA dan SMK Kota Salatiga, Praktisi Pendidikan Kota Salatiga, Ketua OSIS SMA dan SMK Kota Salatiga; 6) melaksanakan kegiatan workshop tentang Perda pendidikan sekaligus telah melakukan finalisasi terhadap Raperda Pendidikan pada 15 s/d 17 Juli 2009 di Hotel Argo Solo, selanjutnya hasil pembahasan dan finalisasi tersebut telah dilakukan harmonisasi dan penyelarasan antar Pansus, Tim Raperda Pemerintah Kota Salatiga, Diknas, Dewan Pendidikan Kota serta Bagian Hukum pada tanggal 28 Juli 2009.

<sup>42</sup> Disampaikan oleh Fathurrahman, SE, MM Risalah Rapat paripurna internal DPRD Kota Salatiga).

<sup>43</sup> Diusulkan oleh anggota bernama H. Kustadi Danuri, SH (Risalah Rapat paripurna internal DPRD Kota Salatiga).

<sup>44</sup> Drs. Kasmun Saparaus, MSi (wakil Ketua DPRD Kota Salatiga).

<sup>45</sup> Risalah rapat paripurna DPRD terhadap Raperda Pendidikan Kota Salatiga.

Intinya Golkar lebih menuntut pada peningkatan kualitas dengan memperhatikan anak kurang mampu, sehingga ketika terjadi perdebatan berapa persen APBD membiayai pendidikan diserahkan sepenuhnya pada Walikota untuk mampu memenuhinya dan tidak boleh kurang dari 20% APBD Kota Salatiga. Realisasinya pendidikan gratis di Kota Salatiga menjadi proporsional disesuaikan dengan kondisi riil sekolah dan kemampuan orangtua/wali peserta didik. Meskipun ini rawan terjadi pungutan dan sumbangan yang jika tidak dikontrol dengan sistem monitoring evaluasi yang baik akan kontraproduktif dengan **Pendidikan Untuk Semua**.

Badan legislasi (Baleg) Kota Salatiga dibentuk pada 1 Juni 2010 berdasarkan Keputusan Pimpinan DPRD Kota Salatiga dengan Nomor 171.1/9/2010.

#### b. Kota Semarang

Berdasarkan hasil Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Kota Semarang pada tanggal 12 Nopember 2006 dengan acara jawaban pengusul terhadap Rancangan Peraturan Daerah Penyelenggaraan diputuskan menjadi Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan disepakati pembahasannya dibentuk Panitia Khusus<sup>46</sup>. Panitia ini bertugas (1) membahas dan menyusun draf Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan; (2) melaporkan hasil pembahasannya kepada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya pembahasan Panitia Khusus ini dibantu oleh staf Sekretariat Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang. Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang.

Kondisi ini menunjukkan bahwa partai yang besar mendapat porsi yang lebih banyak dalam memperoleh keterwakilan dalam Pansus Perda Pendidikan yaitu PDIP ada 4 (empat) anggota, maka hal ini mempengaruhi nuansa dan kepentingan PDIP dalam membuat Perda Pendidikan di Kota Semarang. Artinya muatan materi yang ada dalam pasal-pasal Perda Pendidikan lebih banyak dipengaruhi oleh ide dan kepentingan PDIP. Hal ini bisa dicermati dari pasal-pasal krusial yang menjadi perdebatan di penyusunan Perda tersebut. Yaitu pasal tentang penyelenggaraan pendidikan yang murah dan harus didefinisikan gratis, dan juga dalam mekanisme pengangkatan kepala sekolah harus berdasarkan Keputusan Walikota. Bahkan untuk Kota Semarang Sekolah Gratis adalah 12 Tahun dan semua fraksi dalam pembahasan sepakat

---

<sup>46</sup> Pertimbangan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta No.30 Tahun 2006 tentang Pembentukan Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dalam Rangka Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Pendidikan Dasar dan Menengah Kota Surakarta.

karena di dukung oleh kemauan keras Pemerintah Kota untuk memenuhinya. Meskipun dalam pelaksanaannya sekolah gratis 12 tahun (melebihi Wajib 9 tahun) belum berjalan efektif karena APBD Kota Semarang tidak mampu membiayai sepenuhnya RAPBS SMU yang ada di Kota Semarang<sup>47</sup>.

Mekanisme pengangkatan berdasarkan Keputusan Wali Kota menyebabkan pengaruh kepentingan politik yang mengusung walikota sangat mempengaruhi. Sehingga seringkali ada kepala sekolah yang mestinya tidak mempunyai kapasitas karena kedekatan dengan walikota menyebabkan dipromosikan menjadi kepala sekolah.

Badan legislative yang dibentuk oleh DPRD Kota Semarang pada Januari 2010 pada periode DPRD Aguatus 2009- 2014 mempunyai fungsi yang penting dan strategis dalam menyusun prolegda berdasarkan badan aspirasi, kebutuhan mendasar masyarakat Kota Semarang.

#### c. Kota Surakarta

Berdasarkan hasil Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Kota Surakarta pada tanggal 4 Desember 2006 dengan acara jawaban pengusul terhadap Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif Pendidikan Dasar dan Menengah diputuskan menjadi Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat daerah dan disepakati pembahasannya dibentuk Panitia Khusus<sup>48</sup>.

Panitia ini bertugas (1) membahas dan menyusun draf Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendidikan Dasar dan Menengah; (2) melaporkan hasil pembahasannya kepada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya pembahasan Panitia Khusus ini dibantu oleh staf Sekretariat Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta. Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Surakarta.

Secara ideal pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan di lokasi penelitian melalui mekanisme melalui Prolegda yang disusun oleh Badan Legislasi. Namun pembentukan Perda Pendidikan di Lokasi Penelitian meskipun dibuat setelah UU NO. 10 Tahun 2004 yang mengamanatkan perlunya Badan Legislasi, namun dalam kenyataannya DPRD (Kota Semarang,

---

<sup>47</sup> Wawancara dengan Moh. Afif. Anggota Pansus Perda Penyelenggaraan Pendidikan dari PKS periode 2004-2009.

<sup>48</sup> Pertimbangan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta No.30 Tahun 2006 tentang Pembentukan Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dalam Rangka Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Pendidikan Dasar dan Menengah Kota Surakarta.

Kota Surakarta dan Kota Salatiga) pembentukannya setelah Perda Pendidikan disahkan<sup>49</sup>. Hal ini terjadi karena Perda Pendidikan secara krusial adalah kebutuhan mendesak yang harus segera dibuat payung hukum untuk penyelenggaraan pendidikan yang demokratis.

Maknanya adalah konfigurasi politik sangat mempengaruhi bentuk Perda yang disahkan artinya muatan materi dalam Perda Pendidikan di tiga lokasi penelitian dipengaruhi oleh kepentingan politik dari partai politik yang ada dalam pembentukan Perda tersebut.

Tentang pembentukan peraturan daerah yang demokratis, juga dapat dijelaskan dengan teori komunikasi dari Habermas.<sup>50</sup> Teori ini menjelaskan kesejajaran berdialog dalam perumusan hukum. Pengambilan teori ini untuk menjelaskan pembentukan peraturan daerah yang demokratis, lebih didasarkan pada realita, bahwa proses pembentukan peraturan daerah tidak dapat dipisahkan dari interaksi komunikasi para legislator, para legislator dengan masyarakat. Oleh karena itu dapat dikatakan baik atau buruknya peraturan daerah sangat dipengaruhi oleh corak komunikasi atau dialog para legislator pada saat pembentukan undang-undang.

Dialog komunikasi hukum dalam pembentukan Perda Pendidikan di lokasi penelitian menunjukkan bahwa terjadi interaksi yang seimbang antar anggota DPRD (legislatif) meskipun dari partai politik yang berbeda, artinya dari partai politik yang besar maupun yang kecil perolehan kursinya. Dialog ini bisa dicermati dari analisis risalah rapat.

William M. Lawrence, mantan gurubesar University John Hopkins adalah salah seorang pelopor dalam pengembangan pandangan holistik tentang hukum dan sistem hukum. Dalam tulisannya “*American Law in the 20<sup>th</sup> Century*”, Lawrence menunjukkan dengan jelas pandangan holistiknya tentang hukum (*law*) dan tentang sistem hukum (*legal system*). Katanya “... bagi banyak orang mungkin hukum hanya dimaknai sebagai berbagai lembaga penegak hukum seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, mahkamah agung, serta hukum positif yang dihasilkan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga tersebut”. Tetapi, menurutnya, hukum jauh lebih luas daripada lembaga penegak hukum, karena kenyataannya hukum amat mempengaruhi kehidupan masyarakat Amerika modern. Hukum telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat. Karena itu hukum tidak bisa lagi dilihat secara terisolasi dari masyarakat, tetapi telah merupakan bagian integral dari kehidupan masyarakat, budaya hukum adalah salah satu

---

<sup>49</sup> Bales Salatiga pada 1 Juni 2010, Bales Kota Surakarta pada 4 Nopember 2009, Bales Kota Semarang pada 2 September 2009.

<sup>50</sup> Jurgen Habermas. 2001 *Between Fact and Norm, Contribution to a discourse theory of Law and Democracy* (alih bahasa : William Rehg), Massachusetts, The MIT Press.

unsur dari budaya masyarakat. Sistem hukum tidak dapat dipisahkan lagi dari sistem politik, sistem ekonomi, dan sistem sosial suatu masyarakat.

Menurut Jurgen Habermas, perbincangan (diskursus) yang bisa dikategorikan sebagai perbincangan yang "baik" harus memenuhi beberapa syarat. Syarat itu antara lain, adalah bahwa individu yang terlibat harus sepenuhnya bebas<sup>51</sup>, dipandang dan diperlakukan sejajar, serta mampu berpikir rasional. Dua syarat pertama penting untuk menciptakan perbincangan yang sungguh *fair*, sedang syarat ketiga penting untuk menciptakan pertimbangan yang dapat dipertanggung-jawabkan secara etis dan moral. Lebih lanjut Habermas mengatakan, kompromi dalam merumuskan hukum harus memenuhi tiga syarat, yaitu (a) lebih menguntungkan bagi semua daripada sama sekali tidak ada kesepakatan, (b) menghindari "penumpang gelap" (*free riders*) yang menarik diri dari kerja sama, dan (c) menghindarkan adanya pihak-pihak yang dirugikan, yaitu yang memberi terlalu banyak bagi kerjasama itu padahal hanya mendapatkan sedikit keuntungan. Teori Habermas ini linier dengan yang terjadi di lokasi penelitian Kota Surakarta, Kota Salatiga dan Kota Semarang. Artinya proses pembentukan Perda Pendidikan yang terjadi adalah individu yang terlibat harus sepenuhnya bebas, Mereka (anggota Pansus) bahkan anggota DPRD pada waktu rapat paripurna mempunyai hak yang sama dan sejajar dalam berpendapat, meskipun keanggotaan Pansus berdasarkan logika perolehan kursi, namun terkait mengusulkan pendapat adalah sama. Syarat berikutnya yaitu syarat pertama penting untuk menciptakan perbincangan yang sungguh *fair*, sedang syarat kedua penting untuk menciptakan pertimbangan yang dapat dipertanggung-jawabkan secara etis dan moral, juga terpenuhi di lokasi penelitian pada waktu pembentukan Perda Pendidikan.

Kompromi yang dilakukan oleh para anggota DPRD dalam Pansus maupun dalam rapat paripurna menunjukkan terpenuhinya tiga syarat yang dikemukakan oleh Habermas yaitu (a) lebih menguntungkan bagi semua daripada sama sekali tidak ada kesepakatan, (b) menghindari "penumpang gelap" (*free riders*) yang menarik diri dari kerja sama, dan (c) menghindarkan adanya pihak-pihak yang dirugikan, yaitu yang memberi terlalu banyak bagi kerjasama itu padahal hanya mendapatkan sedikit keuntungan.

---

<sup>51</sup>Yang dimaksud disini, yaitu suatu kondisi di mana para legislator tidak mendapat tekanan dari manapun, seperti partai-fraksi, atau kelompok pressure group, sehingga dapat melakukan olah pikir dengan baik.

## **B. Urgensi Aspek Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pendidikan**

### **1. Realitas Urgensi Aspek Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan.**

Aspek demokrasi dipahami dalam konteks formal yaitu pembentukan Peraturan Daerah bidang pendidikan yang harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait pembentukannya yaitu UU NO.10 Tahun 2004, UU No.32 Tahun 2004 dan Permendagri No.16 Tahun 2006. Jika aturan dalam mekanisme tersebut sudah dijalankan oleh pembentukan peraturan daerah maka aspek formal dari demokrasi sudah terpenuhi.

Namun dalam konteks demokrasi aspek ini tidaklah bermakna jika tidak diikuti dengan terpenuhinya aspek material demokrasi yaitu substansi muatan materi Perda Pendidikan tersebut. Muatan materi Perda pendidikan dikaji dalam *legal system*<sup>52</sup> yaitu dengan menganalisis secara struktural, substansi dan kultur hukum yang akan dibuat atau yang sudah diberlakukan. Sekaligus dengan menganalisis Perda pendidikan yang ada ditiga lokasi penelitian dalam jabaran urgensi filosofis, yuridis dan sosiologis .

Pada tiga lokasi penelitian dalam tinjauan secara aspek formal demokrasi terpenuhi dengan baik karena mekanisme pembentukannya sesuai dengan peraturan perundangan yang terkait pembentukan Perda. Sedangkan secara aspek material demokrasi dalam muatan materi Perda Pendidikan berbeda-beda, meskipun dalam pembuatan per BAB yang menggambarkan bidang isi materi hampir sama.<sup>53</sup>

### **2. Alasan Aspek Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pendidikan pada Perspektif Filosofis**

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan filosofis sebagai argumen ilmiah perlunya pembentukan perundang-undangan tersebut. Ada dua pandangan mengenai dasar/ landasan filosofis suatu peraturan perundang-undangan. Pertama menyatakan bahwa landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (*cita hukum/rechtsidee*) yang terkandung dalam Pancasila. Sedangkan pandangan yang kedua menyatakan bahwa landasan filosofis adalah pandangan atau ide pokok yang melandasi peraturan-perundang-undangan.

---

<sup>52</sup> Laurence M Friedman, *The Legal System, A Sosial Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975. Hlm. 14.

<sup>53</sup> Lihat bahasan Penelusuran Subsatsansi Peraturan Daerah Bidang Pendidikan di lokasi penelitian pada hlmaman 287-299 pada naskah disertasi ini dan secara rinci dalam matrik perbandingan Perda Pendidikan di lokasi penelitian pada lampiran 1.



Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai "*grund-norm*" atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang "*staatsfundamentalnorn*", pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan.<sup>54</sup>

Konsep tersebut menunjukan bahwa nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia yang terkandung dalam Pancasila adalah sebagai "*staatsfundamentalnorn*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan berbhineka-tunggal-ikaan,ouverenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan wajib mengikuti pendidikan dasar serta pemerintah wajib membiayainya (Pasal 31 UUD 1945). Pernyataan ini secara operasional dijelaskan pada UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyebutkan bahwa "Setiap warganegara yang berusia tujuh tahun sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar, Pemerintah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap waga negara tanpa diskriminasi".

Pemerintah harus mampu melakukan pemenuhan hak-hak dasar manusia secara adil dan memadai. Karena kondisi ini akan memudahkan setiap orang untuk mendapatkan layanan pendidikan termasuk kemudahan masyarakat untuk mendapatkan akses pendidikan tanpa memberatkan masyarakat dari sisi pembiayaan bagi masyarakat yang tidak mampu. Undang-Undang Sisdiknas (UU No. 10 Tahun 2003) menyatakan bahwa " Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peerta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya, kepribadian, kecerdasan, ahlak mulia, serta ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Sedangkan pendidikan

---

<sup>54</sup> Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie dan Muchamad Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2006).

nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa, kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Salah satu masalah kompleks adalah pelaksanaan pembangunan di daerah<sup>55</sup> adalah masalah pendidikan karena menyangkut berbagai aspek, dimensi dan melibatkan berbagai pihak dengan permasalahan yang saling terkait dan luas. Perlu disadari juga bahwa pendidikan merupakan bagian integral dari sistem pendidikan, maka pembangunan pendidikan perlu diupayakan dapat dilaksanakan secara bertahap, terencana, sistematis dan terkoordinasi. Sehingga pembangunan pendidikan tersebut harus;

- a. mampu meningkatkan akses masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas;
- b. dapat meningkatkan pemerataan pelayanan pendidikan, kualitas dan relevansi pendidikan, serta
- c. dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan pendidikan<sup>56</sup>.

Dibutuhkan satuan kerja yang dapat secara nyata mewujudkan kemajuan pendidikan ke depan. Persoalan internal pendidikan dari mulai sarana prasarana, tenaga pendidik dan hal-hal yang terkait dengan pembelajaran akan menjadi tanggung jawab yang harus dipecahkan dalam waktu yang bersamaan pada era otonomi pendidikan. Kondisi tersebut menjadi tanggung jawab yang harus diemban oleh Pemerintahan Kota Surakarta, Kota Semarang dan Kota Salatiga<sup>57</sup>.

Urgensi filosofis perlunya Perda Pendidikan dilokasi penelitian menunjukan bahwa secara filosofis yang menjadi dasar pembentukan Perda Pendidikan adalah sebagai berikut.

- a. Bahwa pendidikan merupakan suatu sistem yang terdiri dari komponen peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, kurikulum, sarana-prasarana, dana lingkungan sosial, ekonomi, budaya, politik, teknologi, dan partisipasi masyarakat;

---

<sup>55</sup> Hasil wawancara dengan Ir. Rodi Wakil Ketua DPRD Kota Surakarta, 14 September 2010, pertegas juga oleh Anang Budi Utomo Anggota Pansus Revisi Perda pendidikan Kota Semarang

<sup>56</sup> Simpulan hasil wawancara terhadap naskah akademik Perda pendidikan di tiga wilayah penelitian Kota Semarang, Kota Salatiga dan Kota Surakarta.

<sup>57</sup> Sesuai amanah Peraturan Pemerintah Nomor 38 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara pemerintah, pemerintah Provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota bahwa pemerintahan kota memiliki kewenangan bidang pendidikan yang jauh lebih berat dibanding sebelumnya dalam rangka meningkatkan standar pendidikan di Kota Surakarta, Kota Semarang dan Kota Salatiga (Analisis Naskah Akademik Perda Pendidikan di tiga lokasi penelitian tersebut).

- b. Bahwa dalam rangka berperan serta untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, dan meningkatkan kualitas manusia Indonesia seutuhnya sesuai amanat UUD 1945, Pemerintah Kota Semarang mempunyai kewajiban membina dan mengembangkan pendidikan yang bermutu bagi warga masyarakat sehingga dihasilkan keluaran pendidikan yang berkualitas;
- c. Bahwa dalam rangka menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu pendidikan, dan peningkatan sumber daya manusia sehingga mampu menghadapi globalisasi, maka diperlukan pengaturan mengenai penyelenggaraan pendidikan di Kota Surakarta, Kota Semarang dan Kota Salatiga yang partisipatif, berkeadilan, tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, kemajemukan suku bangsa <sup>58</sup>.

### **3. Alasan Aspek Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pendidikan pada Perspektif Normatif/ Yuridis.**

Negara hukum secara kontekstual setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh hukum (*asas legalitas*). Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum (kecuali diskresi).

Urgensi aspek demokrasi dalam pembentukan Perda pendidikan dalam perspekti yuridis dilihat dari keberlakuan yuridis. Yaitu keberlakuan norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sesuatu dogma. yang dilihat dari pertimbangan bersifat teknis yuridis. Secara yuridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum: (1) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbau Theorie des Recht*"<sup>59</sup> (2) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann<sup>60</sup> (3). ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen<sup>61</sup>, dan (4) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwewenang. Jika ketiga kriteria

---

<sup>58</sup> Hasil analisis Naskah Akademik dan Perda Pendidikan (termasuk revisi milik Kota Semarang di lokasi penelitian (bulan Juli-Oktber 2010)

<sup>59</sup>Lihat "*Stufenbau Theorie*" yang dikembangkan oleh Hans KeLsen.

<sup>60</sup> J.H.A. Logemann (1954) dalam Purnadi Purbacaraka, Op.Cit., hlm. 116.

<sup>61</sup> Lihat pandangan W. Zevenbergen mengenai soal ini dalam bukunya terbit pada tahun 1925, dalam Ibid. hlm. 114-115.

tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara yuridis.

Urgensi yuridis di lokasi penelitian menunjukkan bahwa Perda Pendidikan yang dibentuk berdasarkan pada norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbau Theorie des Recht*", yaitu secara hierarki berdasarkan nilai dasar Pembukaan UUD 1945, UUD 1945 khususnya Pasal 31 (ayat 1,2,3,4,5) dan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, selanjutnya pada aturan yang lebih rendah yaitu PP, dan Perda.

Ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya, pada lokasi penelitian menunjukkan Perda Pendidikan yang dibuat mengikat dan menunjukkan keharusan yang harus dijalankan oleh pihak terkait terutama dalam hal ini adalah Pemda. Pemkot Semarang melakukan revisi Perda Pendidikan karena salah satu alasannya adalah pengkajian ulang kemampuan Pemkot Semarang dalam membiayai pendidikan (pendidikan gratis) sampai kelas dua belas (12) atau sampai dengan SLTA, yang pada pelaksanaannya ternyata belum bisa dilaksanakan karena keterbatasan dana.

Ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku yaitu berdasarkan prosedur dalam proses pembentukan hukum berdasarkan UU No.10 Tahun 2004, UU No. 32 Tahun 2004, Permendagri No. 16 Tahun 2006. Pada konteks ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang. Perda Pendidikan di lokasi penelitian semuanya dibentuk oleh lembaga berwenang sebagai Perda inisiatif dari DPRD dan dibahas dalam prosedur yang benar dengan Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah Pemkot Semarang, Salatiga dan Surakarta. Simpulannya di tiga lokasi penelitian telah memenuhi unsur urgensi yuridis pembentukan Perda Pendidikan.

#### **4. Alasan Aspek Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pendidikan pada Perspektif Sosiologis.**

Urgensi aspek demokrasi dalam pembentukan Perda Pendidikan dalam perspektif sosiologis cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu 1) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (2) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (3) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang

bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.

Kriteria penerimaan sebagai kriteria kedua (*principle of reception*) pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat yang bersangkutan untuk menerima daya-atur, daya-ikat, dan daya-paksa norma hukum tersebut baginya. Sedangkan kriteria ketiga menekankan pada kenyataan faktual yaitu sejauh mana norma hukum itu sendiri memang sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat. Meskipun suatu norma hukum secara juridis formal memang berlaku, diakui (*recognized*), dan diterima (*received*) oleh masyarakat sebagai sesuatu yang memang ada (*exis*) dan berlaku (*valid*), tetapi dalam kenyataan praktiknya sama sekali tidak efektif, berarti dalam faktanya norma hukum itu tidak berlaku. Oleh karena itu, suatu norma hukum baru dapat berlaku secara sosiologis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa urgensi sosiologis sudah terpenuhi pada pembentukan dan keberlakuan Perda Pendidik. Baik secara pemenuhan kriteria pengakuan, kriteria penerimaan maupun kriteria faktisitas hukum. Pada lokasi penelitian *stakeholder* penyelenggara pendidikan menunjukkan pengakuan terhadap keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum Perda pendidikan. Pada kategori kesadaran masyarakat yang bersangkutan untuk menerima daya-atur, daya-ikat, dan daya-paksa norma hukum tersebut baginya menunjukkan masyarakat yang berkepentingan dalam penyelenggara pendidikan dengan penuh kesadaran melaksanakan dengan tertib dan teratur Perda Pendidikan secara efektif.

Konteks sosiologis pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana dan proses pembelajaran, agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, ahlak mulia serta ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Dalam konteks ini pendidikan merupakan urusan kewajiban pemerintah, sehingga wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah karena terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat. Potensi bidang pendidikan adalah sangat penting, karena pemerataan penyediaan pelayanan pendidikan merupakan tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah (termasuk pemerintah kota lokasi penelitian). Terlebih lagi dengan adanya kecenderungan peningkatan jumlah penduduk, khususnya usia sekolah dalam rangka pemenuhan akses, mutu, relevansi dan efisiensi-efektifitas pendidikan.

Pembangunan pendidikan selama lima tahun terakhir mendapat prioritas tertinggi dalam pembangunan nasional yang ditunjukkan oleh penyediaan anggaran pembangunan dengan porsi terbesar dibandingkan dengan bidang-bidang pembangunan lainnya. Dengan amandemen UUD 1945 dan ditetapkannya Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengamanatkan agar dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan dialokasikan minimal 20 persen dari APBN dan APBD, serta mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah menyelenggarakan pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Namun demikian anggaran tersebut baru mencapai 21,5 persen dari anggaran pembangunan keseluruhan atau 6,6 persen dari APBN yang dibelanjakan oleh pemerintah pusat. Anggaran tersebut juga belum termasuk anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah daerah melalui APBD. Pemerintah dan pemerintah daerah juga belum mampu menyediakan pelayanan pendidikan dasar secara gratis.

Kondisi diatas menunjukan urgensi aspek demokrasi dalam perspektif filosofis, yuridis dan sosiologis sangat penting menjadi kajian dasar pembentuka Perda Pendidikan yang akan menjamin hak asasi rakyat memperoleh pendidikan. Hal ini sesuai dengan konsep Demokrasi Pancasila bahwa demokrasi harus mampu menegakkan kembali asas-asas negara hukum dimana kepastian hukum dapat dirasakan oleh segenap warga negara, dimana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif maupun dalam aspek perorangan dijamin, sehingga penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindari secara institusional<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Moh. Mahfud .MD, 1999. Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi. Gama Media Offset: Yogyakarta. Hlm. 50

## BAB IV

### DAMPAK PENYIMPANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PENDIDIKAN YANG TIDAK BERDASARKAN ASPEK DEMOKRASI

#### A. Analisis Konseptual Dampak Penyimpangan Pembentukan Peraturan Daerah Pendidikan yang Tidak Berdasarkan Aspek Demokrasi

Beberapa konsep dasar dampak pembentukan peraturan daerah pendidikan yang tidak berdasarkan aspek demokrasi untuk memperoleh pemahaman secara utuh terhadap dampak tersebut adalah melalui analisis konsep sinkronisasi dan harmonisasi dalam konsep dampak kebijakan dari Rossi dan Freeman. Konsep dasar tersebut meliputi: Taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan bidang pendidikan. Kinerja di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (PUU) dalam sepuluh (10) tahun terakhir ini telah memperlihatkan peningkatan baik secara kualitas maupun kuantitas<sup>63</sup>. Hal ini tidak terlepas dari proses penyusunan PUU dengan mekanisme yang makin tertib, terarah, dan terukur, meskipun masih tetap perlu diupayakan penyusunan PUU dengan proses yang lebih cepat dengan tidak mengurangi kualitas PUU yang dihasilkan. Percepatan penyelesaian PUU utamanya perlu didorong terhadap program pembentukan PUU yang penyelesaiannya ditentukan dalam waktu tertentu atau diperlukan segera untuk merealisasikan program-program strategis pembangunan. Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan PUU sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan PUU.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

---

<sup>63</sup> Muhammad Sapta Murti, SH, MA, MKn, Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan dalam *Roundtable Discussion* dengan Tema “Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan” yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM pada tanggal 29 -30 Maret 2010 di Jakarta.

## **1. Kedudukan dan Landasan Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan.**

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004. Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP No.41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah membutuhkan perangkat pembentukan peraturan. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Ketentuan konstitusi tersebut dipertegas dalam UU No.10/2004 yang menyatakan jenis PUU nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 UU No.10/2004 menyatakan bahwa: "*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*". Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU No.32/2004 Pasal 25 huruf c bahwa "Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD" dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama", dan Pasal 136 ayat (1) bahwa "Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD".

Perda mempunyai berbagai fungsi sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah dengan tetap dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.



## 2. Harmonisasi Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan peraturan daerah telah diatur dengan jelas dalam UU No.10/2004 dan UU No.32/2004. Pasal 12 UU No.10/2004 menyatakan:“Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Pasal 5 UU No.10/2004 *jo* Pasal 138 UU No.32/2004, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan PUU antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5) UU No.10/2004 *jo* Pasal 136 ayat (4) UU No.32/2004 bahwa materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan PUU yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No.32/2004 dijelaskan bahwa ”bertentangan dengan kepentingan umum” adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Selanjutnya pengaturan yang bersifat khusus dalam tata cara penyusunan Perda yakni mekanisme evaluasi secara berjenjang terhadap Raperda tentang APBD (Pasal 185 s.d Pasal 191 UU No.32/2004), Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah (Pasal 189 UU No.32/2004). Evaluasi atas Raperda tersebut ditujukan untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan materi Perda dengan PUU yang lebih tinggi dan/atau Perda lainnya. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa pengharmonisasian Perda dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal.

Ketentuan mengenai pembatalan Perda diatur dalam Pasal 145 UU No.32/2004. Sesuai ketentuan Pasal ini Perda yang telah ditetapkan bersama Pemda dan DPRD wajib disampaikan kepada Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri paling lama 7 hari setelah ditetapkan. Pemerintah harus telah memberikan keputusan atas Perda tersebut paling lama 60 hari sejak Perda diterima. Dalam hal Perda dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Selanjutnya paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan bersama DPRD mencabut Perda dimaksud. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

### **3. Urgensi Harmonisasi Perda dengan Peraturan Perundang-Undangan Lain**

Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan (PUU) adalah proses yang diarahkan untuk menuju keselerasan dan keserasian antara satu PUU dengan PUU lainnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih, inkonsistensi atau konflik/perselisihan dalam pengaturan. Dalam kaitannya dengan sistem asas hierarki PUU sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya maka proses tersebut mencakup harmonisasi semua PUU termasuk Perda baik secara vertikal maupun horizontal.

UU No.10 Tahun 2004 terdapat rambu-rambu yang mengarahkan pada pentingnya harmonisasi PUU untuk semua jenis PUU termasuk Perda. Pasal 5 menentukan PUU dinilai baik apabila telah memenuhi asas peraturan perundang-undangan yang baik antara lain kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan kejelasan rumusan; Pasal 7 tentang jenis dan hierarki PUU; Pasal 6 tentang asas-asas PUU, Pasal 12 tentang materi muatan Perda dan Pasal 15 tentang Prolegda.

Harmonisasi Raperda dengan PUU perlu didukung oleh aturan yang jelas dan tegas apabila dikehendaki untuk senantiasa dintergrasikan sebagai syarat formal penyusunan Perda seperti halnya proses pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan konsepsi RUU, RPP, Raperpres termasuk Rinpres yang dilaksanakan sesuai Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Raperppu, RPP, dan RanPrepres, dan Peraturan Presiden No.61/2005 tentang Prolegnas.

#### **B. Dampak dan Bahaya Penyimpangan Pembentukan Peraturan Daerah Pendidikan yang Tidak Berdasarkan Aspek Demokrasi terhadap Hak Asasi Rakyat Memperoleh Pendidikan.**

Pencapaian target pendidikan ini tidak bisa berjalan secara lancar karena banyak komponen yang harus disinergikan untuk mencapai tujuan yang sama. Nyatanya pada pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan berdasarkan pada aturan hukum (dalam hal ini peraturan daerah bidang pendidikan) banyak konflik kepentingan dalam proses pembentukannya. Artinya proses pembentukan Perda Pendidikan terutama pada materi muatan selalu saja ada kepentingan yang mengikutinya. Konflik ini akan mempengaruhi proses pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan, meskipun menurut Ralf Dahrendorf bahwa konflik adalah situasi sosial yang

memiliki arah dan substansi yang saling bertentangan<sup>64</sup>. Adanya perebutan kepentingan dalam pembentukan Perda tersebut, maka teori konflik menjadi sangat tepat digunakan untuk menjelaskan fenomena perebutan kepentingan pada saat pembentukan Peraturan daerah bidang pendidikan.

Menurut Mantindale<sup>65</sup> teori konflik adalah ciptaan manusia yang mengalami. Artinya teori konflik adalah tindakan manusia yang terlibat dalam peristiwa sosial dan politik, sosial ekonomi dan bidang-bidang lainnya selalu ada konflik, termasuk dalam hal ini adalah bidang pendidikan yang masuk dalam bidang sosial. Teori konflik sebenarnya merupakan teori yang berusaha untuk mengkritisi Teori Struktural Fungsional Talcott Parsons yang memandang bahwa masyarakat sebagai suatu kesatuan yang seimbang (*equilibrium*) yang cenderung statis dan tertutup. Para pengamat politik dan sosial menekankan pentingnya konflik dalam kehidupan manusia. Pada abad 18 para pemikir ekonomi menjadikan konflik sebagai pusat teori mereka. Konflik antara kepentingan individu dan kepentingan sosial dijadikan dasar penciptaan Teori Ekonomi oleh Adam Smith.

Ralf Dahrendorf<sup>66</sup> membangun teori hubungan antara konflik masyarakat dan perubahan. Dahrendorf mengatakan bahwa seluruh kreativitas, inovasi dan perkembangan dalam kehidupan individu, kelompoknya dan masyarakatnya, disebabkan terjadinya konflik antara kelompok dan kelompok, antara individu dan individu serta antara emosi dan emosi di dalam diri individu. Pada konsep ini konflik sosial mempunyai sumber struktural, yakni hubungan kekuasaan yang berlaku dalam struktur organisasi. Inti pemikiran Dahrendorf adalah sebagai berikut.

1. Setiap masyarakat dalam segala hal tunduk pada proses perubahan yang terjadi di mana saja.
2. Setiap masyarakat dalam segala hal memperhatikan ketidaksesuaian dan konflik, konflik sosial terdapat dimana-mana.
3. Setiap unsur dalam masyarakat memberikan kontribusi terhadap perpecahan dan perubahannya
4. Setiap masyarakat berdasarkan atas penggunaan kekerasan oleh sebagian anggotanya terhadap anggota yang lain.

---

<sup>64</sup> George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004. *Teori Sosiologi Modern*, terjemahan oleh Alimandan, Kencana: Jakarta. Hlm. 155

<sup>65</sup> Don Mantidale, 1960. *The Nature and Types of Sociological Theory*, Boston, Houghton Mifflin Co, hlm 142

<sup>66</sup> Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford University Press, 1959, hlm.208.

Artinya konflik kelas menyebabkan perubahan struktural dan merembes sehingga terjadi dimana-mana. Dalam konteks hubungannya dengan proses pembentukan Peraturan Daerah bidang Pendidikan menunjukkan banyaknya konflik-konflik dalam proses tersebut. Antara lain konflik kepentingan antar partai politik dalam mencapai visi-misi partai, konflik individu antara pembentuk Perda dalam mencapai tujuan golongan maupun pribadi, konflik pendidikan berbasis pada kemampuan rakyat, konflik pendidikan untuk semua, konflik pendidikan dengan kesetaraan gender, konflik pembiayaan pendidikan, konflik penunjukan struktural pegawai. Konflik-konflik tersebut membutuhkan manajemen dan sikap bijaksana berbasis pada kepentingan bangsa dan rakyat supaya tujuan penyelenggaraan pendidikan yang adil mensejahterakan bisa terwujud dengan baik.

Pengejawantahan dalam produk hukum berupa peraturan daerah yaitu Perda Penyelenggaraan Pendidikan. Di tiga lokasi penelitian Perda Pendidikan yang dibentuk terdapat materi muatan yang justru kontra produktif dengan tujuan pendidikan berkualitas, keadilan yang mensejahterakan hal ini dapat dikaji dari hasil analisis:

Selanjutnya secara umum ketiga Perda penyelenggaraan pendidikan mengatur tentang larangan yang tidak boleh dilakukan oleh Dewan Pendidikan. Larangan Dewan Pendidikan dan/atau Komite Sekolah/Madrasah baik perseorangan maupun kolektif sebagai berikut.

- (1) Menjual buku pelajaran, bahan ajar, perlengkapan bahan ajar, pakaian seragam, atau bahan pakaian seragam di satuan pendidikan.
- (2) Memungut biaya bimbingan belajar atau les dari peserta didik atau orang tua/walinya di satuan pendidikan.
- (3) Mencederai integritas evaluasi hasil belajar peserta didik secara langsung atau tidak langsung.
- (4) Mencederai integritas seleksi penerimaan peserta didik baru secara langsung atau tidak langsung; dan/atau.
- (5) Melaksanakan kegiatan lain yang mencederai integritas satuan pendidikan secara langsung atau tidak langsung.

Namun dalam pelaksanaannya Perda ini seperti ambigu, artinya larangan ini dijalankan tetapi sekolah menghadapi kesulitan dalam menjalankan proses pendidikan, karena dana yang dibutuhkan untuk menjalankan proses pendidikan tanpa melakukan pungutan maupun

sumbangan sangat banyak dan harus ditanggung oleh Pemda. Realitanya Pemda belum sepenuhnya mampu membiayai secara riil proses penyelenggaraan pendidikan yang ideal.

Kondisi ini terjadi di Kota Surakarta yang beberapa pasal sangat alot dibahas yaitu Pasal tentang pembiayaan sehingga akhirnya diputuskan pembiayaan pendidikan mencapai 20 % dari APBD bahkan riilnya mencapai 36% termasuk gaji guru, artinya 14% adalah gaji guru dan 16% biaya operasional penyelenggaraan pendidikan.<sup>67</sup>

Banyak masalah yang dihadapi DPRD Salatiga dalam pembentukan Perda Pendidikan. Masih banyak hal dipertimbangkan terkait pungutan dan sumbangan. Pungutan adalah segala biaya yang dipungut oleh satuan pendidikan dari orang tua peserta didik baik yang terkait dengan proses belajar mengajar maupun pembangunan sekolah. Artinya pungutan ini yang dilarang. Selanjutnya dijelaskan jenis-jenis pungutan yang dilarang adalah sebagai berikut. (1) permintaan bantuan pembangunan; (2) permintaan bantuan dengan alasan dana sharing; (3) pembayaran buku; (4) pembayaran iuran pramuka; (5) pembayaran LKS; (6) pembayaran uang perpisahan; (7) pembayaran uang photo; (8) pembayaran uang ujian; (9) pembayaran uang ulangan/semester; (10) pembayaran uang pengayaan/les; (11) pembayaran uang rapor; (12) pembayaran uang penulisan ijazah; (13) pembayaran uang infaq; (14) serta pungutan lainnya yang membebani baik siswa maupun orang tua siswa.

Perda pendidikan yang memuat pendidikan gratis tentunya akan sangat bermanfaat bagi masyarakat, terutama masyarakat yang kemampuannya berada di bawah rata-rata untuk menyekolahkan anak-anaknya. Dulu para orang tua takut menyekolahkan anaknya di sekolah negeri karena tidak mampu membiayai sekolah anaknya, belum lagi nanti adanya pungutan wajib yang berkedok sukarela. Setelah adanya Perda, tidak ada lagi pungutan sepihak dari pihak tertentu. Orang tua hanya memikirkan bagaimana anaknya dapat belajar dengan baik.

Kreativitas seperti apa yang ada pada sekumpulan siswa. Kegiatan organisasi baik intra maupun ekstrakurikuler, OSIS, Pramuka, PMR, Paskib, Olahraga, Remaja Masjid, Siswa pencinta alam, dan lain-lain kegiatan siswa yang tentunya dalam setiap aktivitasnya berkembang sesuai keinginan dan kreativitas siswa. Ketika akan mengadakan kegiatan mereka mau tidak mau membutuhkan dana, bagaimana pada akhirnya mereka terhambat tidak boleh mengumpulkan dana swadaya masing-masing anggota dalam melaksanakan kegiatan sesuai aturan perda.

---

<sup>67</sup> Hasil Wawancara dengan Zainal Abidin, Teguh anggota DPRD Kota Surakarta tanggal 6 Juli 2010.

Ditemukan fakta ketika siswa mau ikut belajar berpartisipasi dalam beridul qurban, namun tetap meminta dana dari orang tua, hal ini akan dikenai sanksi karena dilarang memungut biaya dari orang tua. Padahal ini buah kreativitas siswa dalam ikut serta belajar memahami keyakinannya. Namun terhambat oleh pasal 10 ayat 14 bahwa segala pungutan yang membebani siswa dan atau orang tua siswa tidak diperbolehkan.

Kreativitas siswa dalam berbagai bidang menjadi hal utama dalam perkembangan sikap dan mentalnya untuk suatu saat siap menghadapi banyak tantangan di masyarakat yang semakin hari penuh tantangan hidup yang luar biasa beratnya. Persiapan *softskill* serta keterampilan lainnya yang dibina sejak kecil akan menjadi point penting.

Bahkan di Kota Salatiga ditemukan bahwa pembentukan Perda Pendidikan ini sangat tergesa-gesa karena terkait dengan masa berakhirnya kepengurusan DPRD Periode 2004-2009 yang berimbas pada proses pembentukan Perda Pendidikan di Salatiga sudah disetujui DPRD periode 2004-2009 tertanggal 30 Juli 2009 lalu. Namun, belakangan ditemukan keanehan pada Perda Pendidikan tersebut tidak terdapat naskah penjelasannya. Padahal dalam UU No 10 Tahun 2004 disebutkan, pembentukan peraturan perundang-undangan harus terdapat naskah pendidikan yang menjelaskan pasal-pasal dalam Perda Pendidikan.

Hal senada terjadi di Kota Semarang, bahwa pendidikan gratis yang dicanangkan Walikota Semarang yang belum diimbangi oleh kemampuan Pemda dalam memenuhi kebutuhan riil penyelenggaraan pendidikan menyebabkan kreatifitas siswa, sekolah, kualitas dan motivasi berprestasi yang menurun, artinya kreatifitas siswa dalam melaksanakan semua aktivitas pendidikan dan akan menunjukan kualitas sekolah tidak dapat diapresiasi dengan baik karena keterbatasan dana (dana sekolah tidak ada, sedangkan Pemda memberikan dana yang tidak sesuai dengan kebutuhan sekolah, contohnya yang terjadi di SMU 11 Kota Semarang kebutuhan mencapai 250 juta tetapi Pemkot hanya mampu memberikan 150 juta), kondisi ini secara nyata menyebabkan motivasi berprestasi siswa, guru menjadi menurun. Siswa mengikuti kompetisi ilmiah, matematika, fisika butuh dana, pertandingan olahraga namun dana tidak ada sekolah mau menarik sumbangan takut pelanggaran atau tindak pidana, akhirnya untuk mencari amannya saja dengan tidak usah mengirimkan<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Hasil wawancara Kepala Sekolah SMU II Kota Semarang, Hj.Dra Nurwati, MPd, pada tanggal 3 Mei 2010.

Kondisi diatas dipertegas oleh salah satu orang tua/wali murid yang menyekolahkan anaknya di SMP 3 Kota Semarang, bahwa sebetulnya orang tua tidak keberatan untuk ikut membiayai penyelenggaraan pendidikan terutama kegiatan penunjang prestasi anak atau sekolah melalui kegiatan ko-kurikuler maupun ekstra kurikuler untuk memotivasi siswa berprestasi dalam semua bidang kompetisi dari pada vakum tidak ada kegiatan dengan alasan dana pelaksanaan kegiatan tidak ada, sekolah mau menarik sumbangan tidak berani. Akhirnya yang menjadi korban siswa dan sekolah menjadi monoton, kurang kreatif, prestasi menurun.<sup>69</sup>

Pembentukan Peraturan Daerah bidang Pendidikan di tiga lokasi penelitian secara normatif (aspek formal) telah menunjukkan pembentukan yang berdasarkan hukum positif yang berlaku, artinya dimensi aspek formal telah terpenuhi. Namun dalam konstruksi materi Peraturan Daerah Bidang pendidikan menunjukkan aspek material demokrasi yang belum terpenuhi secara optimal. Artinya materi Perda Pendidikan yang dibentuk masih dalam tataran yang belum mampu merealisasikan keadaan riil aspirasi, kebutuhan, bahkan keunikan daerah terkait pendidikan di lokasi penelitian. Masih materi berdasarkan pada simpulan umum daerah, bukan pada keunikan, kebutuhan riil masing-masing sekolahan dari jenjang pendidikan dasar, menengah yang ada. Hal ini terjadi di Kota Salatiga, Surakarta dan juga Kota Semarang.<sup>70</sup>

Teori Rossi dan Freeman bahwa penilaian atas dampak dimaksudkan untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek dari sebuah intervensi. Adapun metode yang dipakai untuk menilai dampak kebijakan pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan yang tidak berdasarkan aspek demokrasi dilakukan dengan cara sebagai berikut:<sup>71</sup>

- a. Membandingkan problematik/situasi/kondisi dengan apa yang terjadi sebelum intervensi.
- b. Membandingkan biaya dan manfaat yang dicapai dengan hasil dari intervensi.
- c. Menggunakan model untuk memahami dan menjelaskan apa yang terjadi sebagai akibat kebijakan masa lalu.

---

<sup>69</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Farid Agus -dosen UNDIP FKM. Kondisi ini juga dikeluhkan oleh Kepala Sekolah SMPN 3 Dra. Rohmulyani yang menjadi seringkali bingung mengestimasi dana yang ada untuk keterbiayaannya semua komponen proses penyelenggaraan pendidikan, sekolah sangat hati-hati sekali untuk tidak melancarkan pelanggaran memungut sumbangan dalam bentuk apapun, sehingga sering ada beberapa komponen penyelenggaraan pendidikan yang tidak dijalankan karena keterbatasan dana dan menghindari pelanggaran hukum. Komponen pendidikan yang sering dinomorduakan untuk dibiayai adalah kegiatan-kegiatan ekstra kurikuler, yang sebetulnya ini penting untuk motivasi berprestasi optimal bagi siswa dan orangtua siswa.

<sup>70</sup> Hasil analisis Naskah akademik dan Perda Pendidikan di lokasi penelitian termasuk naskah akademik Revisi Perda Penyelenggaraan pendidikan Kota Semarang.

<sup>71</sup> Lihat, Rossi and Freeman dalam Wayne Parsons, *Public Policy: Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*.

- d. Pendekatan kualitatif dan judgemental untuk mengevaluasi keberhasilan/kegagalan kebijakan dan program.
- e. Membandingkan apa yang sudah terjadi dengan tujuan atau sasaran tertentu dari sebuah program atau kebijakan.
- f. Menggunakan pengukuran kinerja untuk menilai apakah tujuan/targetnya sudah terpenuhi.

Berdasarkan analisis teori dampak tersebut maka analisis dampak akan dimulai dengan identifikasi masalah untuk melihat problem yang ada, membandingkan manfaat, dan menganalisis akibat kebijakan sebelumnya dengan pendekatan kualitatif dan *judgemental* serta dengan menggunakan pengukuran kinerja untuk menilai apakah tujuan dan target telah terpenuhi. Dampak kebijakan dari analisis teori Rossi dan Freedman selanjutnya dicumbuhkan dengan analisis teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman<sup>72</sup> yang meliputi struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum.

### **1. Aspek Struktur Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan**

- a. Lemahnya sinkronisasi vertikal dan horisontal akibat ketergantungan kepada prosedur dan kepada pihak yang diberi tugas, bukan berorientasi pada *performance oriented*.
- b. Terlalu banyaknya hal yang perlu diintegrasikan diantara provinsi dan kabupaten/kota, dan diantara kabupaten/kota dalam provinsi, dan karena ketidakefektifan Musrebang tingkat kota sebagai alat sinkronisasi.
- c. Belum mantapnya kelembagaan komunitas untuk meningkatkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan.

### **2. Aspek Substansi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan**

- a. Sistem penyelenggaraan pendidikan dengan perencanaan daerah yang akan diatur pada peraturan daerah perlu untuk disesuaikan dengan lebih cermat untuk memastikan perencanaan pembangunan bidang pendidikan dilaksanakan secara sistematis dan harmonis, dan perubahan yang diusulkan tidak menyimpang dari apa yang akan menjadi Peraturan Daerah tersebut.
- b. Lemahnya perencanaan teknis terintegrasi pada sektor yang mendukung penyelenggaraan pendidikan. Integritas sektoral belum tentu tercapai dengan penyusunan rencana jangka menengah dengan satu bab untuk masing-masing sektor seperti kebiasaan di daerah.

---

<sup>72</sup> Laurence M Friedman, *The Legal System, A Sosial Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975. hlm. 14-15.



Rencana masing-masing sektor perlu disiapkan dan disempurnakan sesuai dengan kebutuhan, dan perancang rencana sektoral tersebut perlu menilai kebutuhan integrasi dengan sektor lain, dan mengambil inisiatif sendiri untuk menyiapkan integrasi tersebut dengan mempelajari semua aspek yang perlu diintegrasikan.

- c. Lemahnya pengawasan tingkat kualitas kelayakan pelayanan, efektifitas dan efisiensi pelayanan pendidikan.
- d. Belum terakomodirnya pendekatan di bidang pembangunan pendidikan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

### **3. Aspek Kultur Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan**

- a. Rendahnya pemahaman dan kesadaran masyarakat terhadap urgensi Peraturan Daerah penyelenggaraan pendidikan akibat minimnya upaya sosialisasi pemerintah daerah mengenai aturan tentang penyelenggaraan pendidikan.
- b. Masih rendahnya profesionalisme para perencana untuk mempelajari semua aspek yang perlu diintegrasikan, terkait dengan kebijakan umum dan prioritas penyelenggaraan pendidikan yang diimbangi dengan persiapan yang memadai.
- c. Belum efektifnya keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan dan penetapan prioritas penyelenggaraan di wilayahnya.

## **BAB V**

### **MODEL PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PENDIDIKAN YANG BERBASIS PADA ASPEK DEMOKRASI**

Model pembentukan peraturan daerah akan mempengaruhi kualitas peraturan daerah yanghasilkannya. Artinya Model apa yang digunakan dalam analisis pembentukan Perda menentukan kualitas Perda, dengan parameter keadilan yang mensejahterakan. Secara ideal apapun model analisis kebijakan pembentukan Peraturan Daerah yang terpenting ada empat hal yang harus diperhatikan<sup>73</sup>, sebagai berikut.

1. Menjawab masalah atau kebutuhan untuk mengatur.
2. Taat pada asas pembentukan, baik secara umum (UU NO.10 Tahun 2004, UU No.32 Tahun 2004 maupun Permendagri No. 16 Tahun 2006), maupun secara khusus dalam pembentukan

---

<sup>73</sup> Hasil Wawancara dengan Prof. Dr. Zudan Arief, pada tanggal 7 April 2010.

Peraturan Daerah Bidang Pendidikan (harus taat pada filsafat, aturan normatif bidang pendidikan, maupun realitas kebutuhan pendidikan masyarakat)

3. Materi muatan yang sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat atas pendidikan yang adil dan mensejahterakan yang dituangkan dalam naskah akademik.
4. Proses pembentukan yang benar secara normatif dan secara substantif<sup>74</sup>.

Dalam pembentukan perda akan selalu terjadi pertimbangan antara baik dan tidak baik serta penting dan tidak penting, seperti dapat dilihat dalam ragaan berikut ini<sup>75</sup>

Ragaan 4  
Pertimbangan Antara Baik-Tidak Baik Dan Penting Dalam Pembentukan Perda

	Baik	Tidak Baik
Penting	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; position: relative;"> <div style="position: absolute; top: 0; right: 0; transform: rotate(45deg); font-weight: bold;">Baik</div> <div style="position: absolute; bottom: 0; left: 0; transform: rotate(-45deg); font-weight: bold;">Penting</div> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px;">                     Tidak Baik  Penting                 </div>
Tidak Penting	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px;">                     Baik  Tidak Penting                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px;">                     Tidak Baik  Tidak Penting                 </div>

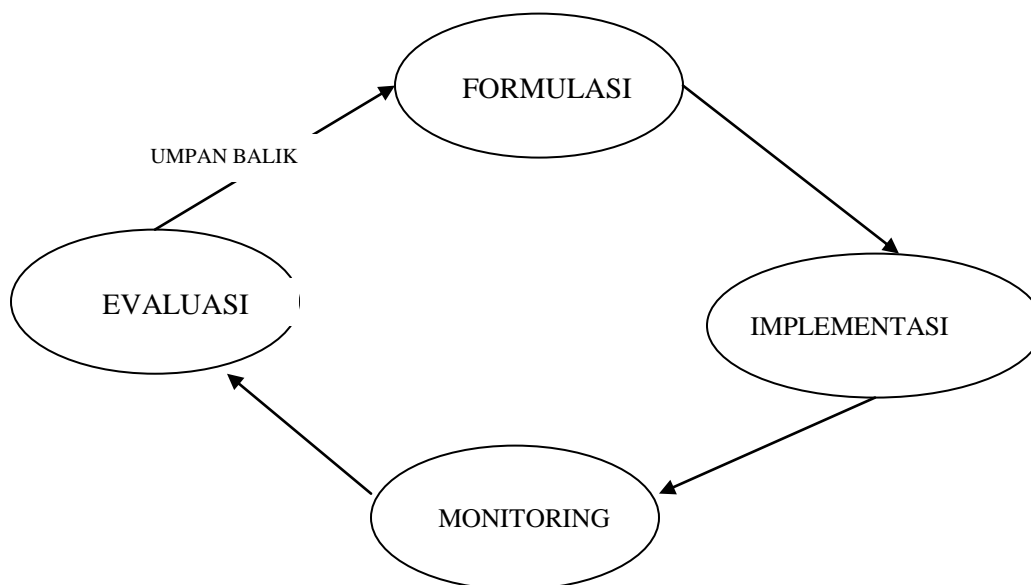
Konsep ini menunjukkan bahwa pembentukan peraturan daerah harus menggunakan analisis kebijakan yang bertumpu pada kebutuhan riil masyarakat akan pendidikan dengan mempertimbangkan analisis: *apakah kebutuhan itu penting, tidak penting, baik atau tidak baik*. Secara ideal pembentukan peraturan daerah harus melalui analisis yang pada akhirnya berkesimpulan pada kolom pertama yaitu pada **analisis kebutuhan baik dan penting**. Inilah yang harus menjadi acuan pokok dalam langkah berikutnya dalam proses pembentukan peraturan daerah. Selanjutnya Zudan Arief<sup>76</sup> dalam kesempatan wawancara mengemukakan alur siklus yang tidak terputus pada model analisis pembentukan peraturan daerah yaitu:

<sup>74</sup> Dimaknai oleh penulis benar secara substansit adalah benar baik dalam aspek material demokrasi yaitu materi muatan dalam Perda pendidikan yang dibentuk.

<sup>75</sup> Hasil Wawancara dengan Prof. Dr. Zudan Arief, pada tanggal 3 Mei 2010.

<sup>76</sup> Hasil dengan Prof. Zudan Arief Wawancara 05 Mei 2010.

Ragaan 1  
Alur Siklus yang Tidak Terputus Pada Model Analisis Pembentukan Peraturan Daerah



Ragaan ni adalah siklus yang tidak terputus yaitu meliputi formulasi, selanjutnya diimplementasikan, dimonitor dan dievaluasi. Pada kegiatan monitor dan evalusasi akan memberikan umpan balik. Umpan balik yang dimaksudkan adalah bisa berupa (1) reformula, yaitu melakukan revisi; (2) penegakkan implementasi diperkuat; dan atau (3) pencabutan.

Moh Mahfud MD<sup>77</sup>, dalam kesempatan penulis mewawancarainya mengatakan bahwa proses pembentukan Peraturan Daerah termasuk Perda Pendidikan selalu ada interaksi politik antar lembaga pembentuk perundang-undangan. Artinya produk hukum dalam hal ini peraturan daerah adalah hasil interaksi politik dalam proses pembentukan antara legislatif dan eksekutif. Hasil dari interaksi politik minimal memberikan tiga model interaksi yaitu (1) politik determinasi atas hukum (2) hukum determinasi atas politik, (3) atau hukum dan politik interdeterminant. Di lokasi penelitian menunjukan proses pembentukan Perda yang masih cenderung didominasi oleh kekuatan politik atau politik determinasi atas hukum<sup>78</sup>, artinya politik dominasi hukum hasil peraturan daerahnya adalah lebih bersifat elitis.

<sup>77</sup> Wawancara dengan Prof. Mahfud. MD. tanggal 4 Agustus 2008 di PDIH Undip Semarang.

<sup>78</sup> Terlihat dari keanggotaan Pansus yang didominasi partai besar dan partai besar lebih memenangkan aspirasinya, hlm ini terlihat pada Perda Pendidikan Kota Semarang yang menginginkan Gratis bahkan sampai dengan kelas 12 dan pada akhirnya semua fraksi mendukung, selanjutnya Pemkot Semarang yang justru tidak mampu memenuhi kebutuhan riil semua biaya penyelenggaraan pendidikan sampai kelas 12 (hasil pantauan dan data investigasi ke SMA II, SMPN 3 RAPBS tidak mampu dibiayai oleh APBD KotaSemarang, sehingga dalam pengiriman kompetisi ilmiah menjadi tidak dapat dilaksanakan). Kota Surakarta menginginkan 20% APBD membiaya pendidikan tanpa dikurangi dana rutin gaji guru. DiKota Salatiga Pansus Pendidikan di dominasi Golkar menginginkan pendidikan Keberadaan Perda Pendidikan diharapkan lebih banyak meningkatkan kualitas maupun kuantitas pendidikan di Salatiga, serta terjangkau pendidikan bagi orang yang kurang mampu atau pendidikan yang terjangkau, sehingga terwujud Salatiga sebagai Kota Pendidikan. Intinya Golkar lebih menuntut pada peningkatan kualitas dengan memperhatikan anak kurang mampu, sehingga ketika terjadi perdebatan berapa persen

## **A. Analisis *Regulatory Mapping* dalam Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan**

### **1. Konsep *Regulatory Mapping* (RegMAP)**

Regulatory Mapping adalah alat bantu (*tool*) inovatif untuk melakukan pemetaan (*mapping*) dan pengkajian (*review*) kualitas regulasi, alat yang sederhana (*simple*) dan mudah digunakan (*easy to use*), akan tetapi tetap dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*).

Tahapan utama terdiri dari: (1) Pengumpulan regulasi terkait dengan masalah yang teridentifikasi, (2) Penyaringan kualitas regulasi dengan menggunakan *RegMAP Score Card*. *Score Card* tersebut terdiri dari sejumlah pernyataan yang semuanya diadopsi dari prinsip-prinsip utama RIA (*Regulatory Impact Assessment*). Penyaringan dilakukan bertingkat untuk menemukan sejumlah regulasi yang diindikasikan paling bermasalah (misalnya daftar 10 besar); (3) *tool* ini dapat digunakan baik terhadap regulasi yang sudah ada (*mapping and reviewing*) maupun rancangan regulasi baru (*review*); (4) *Tool* Reg MAP dilembagakan (*sustainable* /berlanjut) oleh Instansi Pemerintah, Dunia Usaha dan Perguruan Tinggi.

### **2. Alasan Penggunaan *Regulatory Mapping* (RegMAP)**

RegMap digunakan dengan alasan bahwa antara lain: (1) Jumlah regulasi sangat banyak (*unknown*) dan sering ditemukan yang tumpang tindih, tidak perlu, bertentangan satu dan lainnya, dll; (2) Penggunaan pendekatan RIA untuk jumlah regulasi yang besar (yang terkumpul) butuh waktu yang relatif lama; (3) Alat bantu RegMAP dapat dilakukan baik oleh individu atau tim; (4) RegMAP sebenarnya dapat dipertimbangkan menjadi proses sebelum penggunaan RIA (*complimentary to RIA*) karena RegMAP dapat menghasilkan daftar prioritas regulasi yang akan di-RIA-kan.

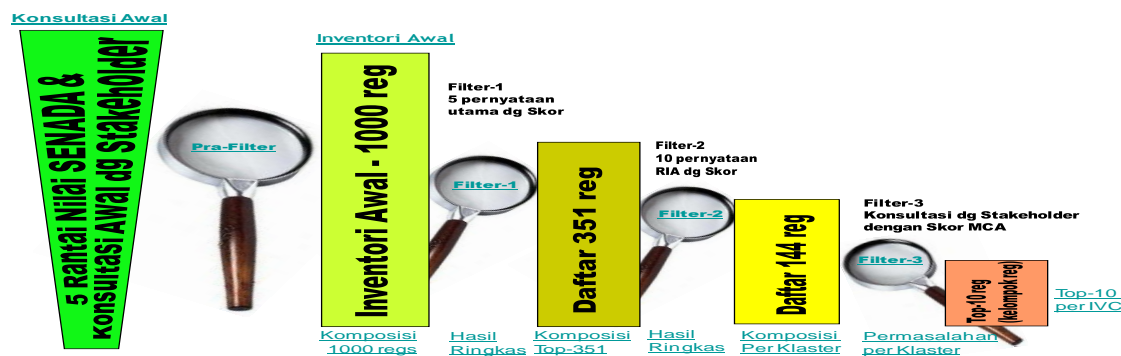
### **3. Tahapan *Regulatory Mapping* (RegMAP)**

- a. Perencanaan (*Planning*)
- b. Pemetaan (*Mapping*)
- c. Pengkajian (*Review*)
- d. Pelaporan dan desiminasi (*Reporting dan Dissemination*)
- e. Institusionalisasi (*Institutionalization*)

---

APBD membiayai pendidikan diserahkan sepenuhnya pada Walikota untuk mampu memenuhinya dan tidak boleh kurang dari 20% APBD Kota Salatiga. Realisasinya pendidikan gratis di Kota Salatiga menjadi proporsional disesuaikan dengan kondisi riil sekolah dan kemampuan orangtua/wali peserta didik. Meskipun ini rawan terjadi pungutan dan sumbangan yang jika tidak dikontrol dengan sistem monitoring evaluasi yang baik akan kontraproduktif dengan Pendidikan Untuk Semua.

#### 4. Proses *Regulatory Mapping* (RegMAP)



Proses *RegMAP* (mapping and reviewing)



Pelaksanaan pengkajian *Regulatory Mapping* akan memberikan gambaran konkrit peraturan perundangan yang ada sehingga akan terlihat: (1) Sebagian besar regulasi bersifat umum (*generic*) dan lintas industri (80%). Jarang yang mengatur khusus untuk pendidikan; (2) Ruang lingkup kajian sebaiknya lebih kecil (fokus); (3) Selain ahli hukum, diperlukan tenaga ahli teknis sesuai fokus dan ruang lingkup kajian (misalnya ahli pendidikan, akutansi, lingkungan, , dll); (4) Bekerja dengan kalimat negatif (ada kata tidak) lebih sering menyulitkan (filer-1). Lebih efektif bekerja dengan kalimat positif.

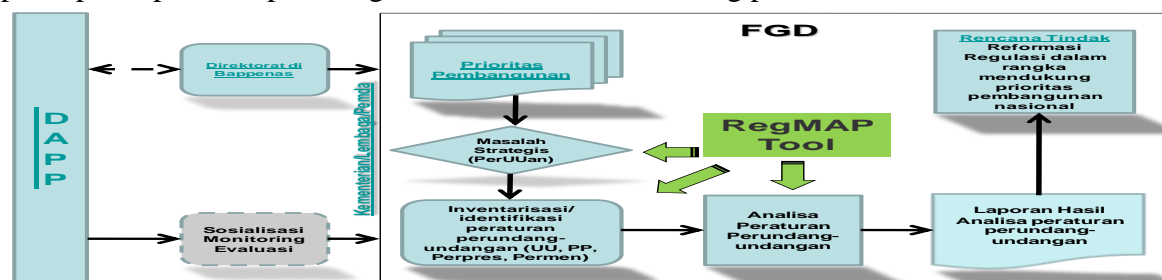
#### 5. Tindak lanjut *Regulatory Mapping* (RegMAP)

- Menjalin Kerja sama dengan Bappenas.
- Launching Hasil RegMAP dan Tool RegMAP oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas
- Diseminasi – Seminar Regional
- Pengenalan RegMAP di Biro Peraturan Perundang-Undangan.
- Pelatihan Teknis RegMAP.
- Bersama Bappenas - Modifikasi dan Simplikasi alat bantu RegMAP (menjadi *simple, easy to use and accountable*) supaya dapat digunakan secara lebih luas dan upaya “integrasi” ke dalam RKP & RPJM.
- Pelatihan Teknis RegMAP di Pemerintah Prop/Kab/Kota. Aplikasi RegMAP - input finalisasi draft Produk Hukum Daerah .

Setelah tahap ini dilakukan, maka selanjutnya adalah melakukan proses *RegMapping Review* seperti terlihat dalam ragaan berikut ini:



Alur pikir analisa peraturan perundang-undangan dalam kerangka mendukung pencapaian prioritas pembangunan nasional dalam bidang pendidikan.



## B. Analisis *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dalam Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan

Keadaan sebelum pelaksanaan RIA secara umum penyusunan Perda lebih dominan didasarkan pada amanah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kurang mempertimbangkan kondisi dan masalah di masyarakat. Penafsiran yang keliru terhadap amanah peraturan perundang-undangan menyebabkan banyak Perda yang disusun sebagai turunannya memberatkan masyarakat, pelaku usaha dan menimbulkan beban ekonomi.

Penyusunan Perda lebih bersifat sesaat tanpa perencanaan kebutuhan dalam jangka waktu tertentu sehingga tidak jarang terjadi *overlap* satu Perda dengan Perda yang lain. Pelibatan Publik dalam penyusunan Perda belum maksimal dan bersifat formalitas. Pengawasan dan Penegakan Perda belum maksimal. Pentingnya pengkajian RIA antara lain adalah:

1. Peraturan Daerah perlu disesuaikan dengan kondisi yang berkembang saat ini.
2. Perda perlu mengakomodasi dinamika dan aspirasi yang berkembang di masyarakat.
3. Tujuan dan efektifitas Peraturan Daerah perlu dievaluasi.
4. Pengkajian Perda menjadi momentum bagi peningkatan partisipasi publik.

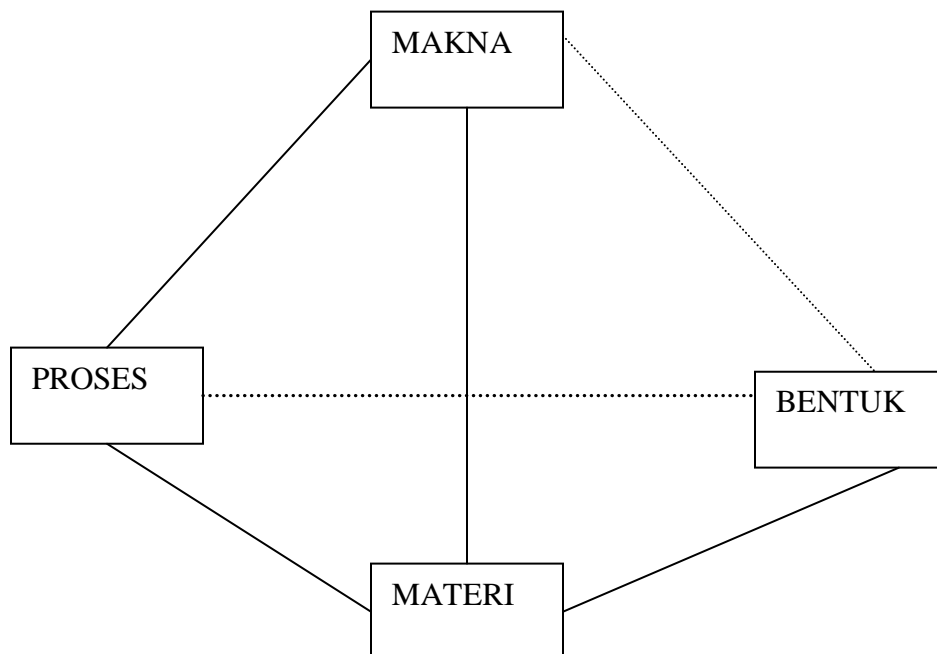
Pemahaman perlunya analisis semua aspek dalam pembentukan peraturan daerah sehingga lebih komprehensif dalam memaknai fakta riil dalam masyarakat linier dengan deskripsi Fritjoff Capra dalam pemahaman menyeluruh tentang sistem kehidupan<sup>79</sup> dengan teori kompleksitas (*Complexity Theory*) dalam bukunya *The Web of Life* yang mengemukakan perkembangan pemikiran yang semula berkotak-kotak (*fragmented*) kearah pemikiran yang menyeluruh (*holistic*) (*from logos to holos*). Kemudian dalam buku *the hidden connection*, Fritjoff Capra<sup>80</sup> memunculkan teori kompleksitas ke dalam ranah sosial, dengan mengintegrasikan dimensi biologis, kognitif dan sosial dengan tujuan bukan hanya untuk memberikan pandangan yang utuh atas kehidupan, pikiran dan masyarakat, melainkan juga mengembangkan suatu pendekatan koheren yang sistematis pada berbagai permasalahan kritis yang muncul saat ini. Pemahaman yang lengkap atas fenomena sosial harus melibatkan integrasi empat perspektif yaitu bentuk, materi, proses dan makna. Bila mempelajari sistem kehidupan dari perspektif bentuk, maka dapat ditemukan bahwa pada organisasi sistem tersebut adalah satu jaringan yang membentuk diri sendiri dalam perspektif materi, struktur material suatu sistem hidup adalah struktur dispatif, yaitu suatu sistem terbuka yang beroperasi jauh dari keseimbangan, dari perseptif proses, kehidupan adalah sistem kognitif, yang dalam hal ini proses kognisi terkait erat dengan pola autopoiesis. Dalam kehidupan sosial yang berisi berbagai konsep, gagasan, citra, lambang adalah suatu dimensi kritis realitas sosial yang membentuk apa yang disebut Jhon Searle sebagai ciri mental dari *fenomena sosial* (*the metal character of sosial phenomena*). Para ahli sosial sering menyebutnya sebagai hermeneutik untuk menyatakan pandangan bahwa manusia melibatkan komunikasi makna sebagai pusatnya karena memiliki hakekat simbolis dan bahwa tindakan manusia mengalir dari makna yang dihubungkan dengan lingkungan. Integrasi keempat perspektif tersebut menunjukkan adanya hubungan saling ketergantungan secara sistemik sebagai suatu realitas sosial. Keempat perspektif tersebut oleh Fritjoff Capra diragakan sebagai berikut:

---

<sup>79</sup> Fritjoff Capra. 2002. *The Hidden Connection*, Strategi Sistemik Melawan Kapitalisme Baru, Jalasutra, Bandung, hlm 8.

<sup>80</sup> *ibid*, hlm 86

Ragaan 2  
Konsep Berpikir Holistik Fritjoff Capra<sup>81</sup>



Dalam konteks ini maka mekanisme RIA pada dasarnya adalah analisis holistik dari Fritjoff Capra. *Regulatory Impact Assessment* (RIA) merupakan suatu metoda yang dipergunakan untuk menciptakan sistem regulasi yang berimbang sehingga dapat tercapai penyelenggaraan pendidikan yang berkeadilan dan mensejahterakan yang pada akhirnya meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang optimal. Suatu regulasi pada hakekatnya diterbitkan agar tercipta iklim berusaha yang kondusif untuk memberi peluang bagi perkembangan dunia usaha. Hal ini penting oleh karena perkembangan dunia usaha akan memacu pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa regulator membutuhkan sumber dana bagi pembiayaan pelaksanaan kegiatan yang diperlukan agar regulasi dipatuhi.

### 1. Konsep *Regulatory Impact Assessment* (RIA) Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan

*Regulatory Impact Assessment* (RIA) merupakan suatu metoda yang dipergunakan untuk menciptakan sistem regulasi yang berimbang sehingga dapat tercapai pertumbuhan ekonomi daerah yang optimal. Suatu regulasi pada hakekatnya diterbitkan agar tercipta iklim berusaha yang kondusif untuk memberi peluang bagi perkembangan dunia usaha. Hal ini penting oleh karena perkembangan dunia usaha akan memacu pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi tidak dapat

---

<sup>81</sup> Opcit. hlm.87



dipungkiri bahwa *regulator* membutuhkan sumber dana bagi pembiayaan pelaksanaan kegiatan yang diperlukan agar regulasi dipatuhi.

Dua sisi kepentingan dalam penerbitan regulasi oleh tingkat daerah yang berbeda (pusat – propinsi dan kabupaten/kota) dapat mengakibatkan terlalu banyak regulasi untuk hal yang sama. Tumpang tindihnya regulasi masih ditambah dengan panjangnya birokrasi yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi dan disinsentif bagi masuknya investor. Oleh karenanya secara keseluruhan keadaan ini tidak saja mengurangi kinerja dunia usaha akan tetapi juga kinerja pendapatan asli daerah yang pada akhirnya memperendah pula kinerja pertumbuhan ekonomi daerah.

Dalam hal ini perlu dipahami bahwa sumbangan masing-masing regulasi dalam menghambat perkembangan dunia usaha dan pertumbuhan ekonomi tidaklah sama. Bahkan ada regulasi yang benar-benar telah mendorong perkembangan dunia usaha dan pertumbuhan ekonomi daerah. Oleh karenanya diperlukan suatu metoda pemetaan yang dapat memilah dan bahkan memberikan indikasi regulasi mana yang perlu diprioritaskan untuk di analisis berdasarkan model RIA. Reformasi dapat dijalankan pada tiga tingkatan berikut ini.

- a. Merevisi atau menghapuskan regulasi yang tidak diperlukan dan tidak efisien (*deregulation*)
- b. Membangun ulang seluruh kerangka regulasi dan kelembagaannya (*re-regulation*)
- c. Meningkatkan proses untuk merancang regulasi dan mengelola reformasi (*better quality regulation*)

Dengan demikian dipahami bahwa proses RIA diperlukan baik pada rencana regulasi maupun regulasi yang masih diberlakukan.

## **2. Tujuan *Regulatory impact assessment* (RIA) Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan.**

- a. Menilai efektivitas kebijakan dalam: (a) menyelesaikan masalah yang ada, dan (b) mencapai sasaran (*objective*), yang mendasari penerbitan kebijakan tersebut;
- b. Memastikan bahwa perumus kebijakan telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan (*options*) yang tersedia;
- c. Meneliti berbagai manfaat dan biaya (dampak) dari suatu kebijakan, terutama manfaat dan biaya yang harus dihadapi para pelaksana kebijakan;
- d. Memastikan bahwa dalam semua tahapan perumusan kebijakan telah dilakukan koordinasi & konsultasi yang memadai dengan para pihak yang terkait (*stakeholders*);
- e. Menilai strategi implementasi kebijakan, termasuk administrasi, sosialisasi, dan monitoring pelaksanaan kebijakan.

### 3. Tahapan *Regulatory impact assessment* (RIA) Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan.

- Perumusan masalah atau issue yang menimbulkan kebutuhan untuk menerbitkan suatu kebijakan (melakukan tindakan).
- Identifikasi tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut, dengan mempertimbangkan penilaian risiko (*Risk Assessment*).
- Identifikasi berbagai alternatif tindakan .
- Assessment* atas manfaat dan biaya.
- Penentuan opsi terbaik (yang dipilih).
- Perumusan strategi untuk menerapkan dan merevisi kebijakan.

### 4. Konsultasi Publik Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan.

Komunikasi (konsultasi) pembentukan Perda dengan model RIA dilakukan dengan menganalisis kebijakan yang ada. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang secara terus-menerus dikomunikasikan kepada para *stakeholders*, terutama pelaksana yang menjalankan kebijakan di lapangan. Konsultasi ini harus dilakukan dari mulai tahap awal perumusan kebijakan sampai dengan tahap implementasi dan monitoring pelaksanaan kebijakan. Dalam model kita, konsultasi sudah mulai dilakukan dalam tahap identifikasi masalah. Konsultasi pada tahap ini bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah menangani masalah yang tepat, dan bahwa persepsi pemerintah terhadap masalah yang dihadapi sama dengan persepsi masyarakat, pelaku usaha, maupun *stakeholders* lainnya.

Penetapan peserta Konsultasi Publik melalui Identifikasi calon peserta konsultasi publik dilakukan Tim Tehnis RIA Kabupaten/kota dalam suatu pertemuan. Secara umum konsultasi publik dilokasi penelitian adalah sebagai berikut.

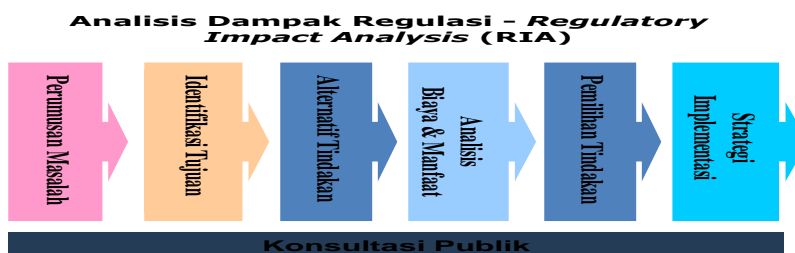
Tabel 1  
Peserta Konsultasi Publik Perda Pendidikan Di Lokasi Penelitian

KONSULTASI PUBLIK DALAM <i>PUBLIC HEARING</i>		
KOTA SEMARANG	KOTA SALATIGA	KOTA SURAKARTA
Pansus dan Eksekutif hadir	Pansus dan Eksekutif hadir	Pansus dan Eksekutif hadir
1. Pansus	1. Pansus	1. Pansus
2. DPRD	2. DPRD	2. DPRD
3. Kepala Dinas Pendidikan dan Staf	3. Kepala Dinas Pendidikan dan Staf	3. Kepala Dinas Pendidikan dan Staf
4. Kepala Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat pada Bawasda	4. Kepala Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat pada Bawasda	4. Kepala Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat pada Bawasda
5. Kepala Bidang Perencanaan Pembangunan II pada Bapedda	5. Kepala Bidang Perencanaan Pembangunan II pada Bapedda	5. Kepala Bidang Perencanaan Pembangunan II pada Bapedda
6. Kepala Bidang Pendidikan dan Latihan pada BKD	6. Kepala Bidang Pendidikan dan Latihan pada BKD	6. Kepala Bidang Pendidikan dan Latihan pada BKD
7. Kepala Subbag Peraturan	7. Kepala Subbag Peraturan	7. Kepala Subbag Peraturan

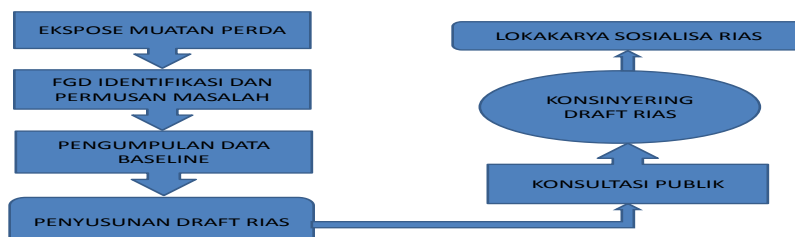
Perundang-undangan dan Kepala Subag Dokumentasi an Publikasi Hukum pada Bagian Hukum Setda	Perundang-undangan dan Kepala Subag Dokumentasi an Publikasi Hukum pada Bagian Hukum Setda	Perundang-undangan dan Kepala Subag Dokumentasi an Publikasi Hukum pada Bagian Hukum Setda
8. Staf Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah	8. Staf Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah	8. Staf Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah
9. Pakar pendidikan dari Universitas Negeri Semarang	9. Pakar pendidikan dari Universitas Satya Wacana	9. Pakar pendidikan dari UNS
10. Ketua MKKS SMP Negeri	10. Ketua MKKS SMP Negeri	10. Ketua MKKS SMP Negeri
11. Pengurus MKKS SMA Negeri	11. Pengurus MKKS SMA Negeri	11. Pengurus MKKS SMA Negeri
12. Ketua BMPS	12. Ketua BMPS	12. Ketua BMPS
13. Direktur LSM Percik	13. Direktur LSM Percik	13. Staf Walikota bidang Pendidikan
14. Staf Walikota bidang Pendidikan	14. Staf Walikota bidang Pendidikan	14. Staf Ahli Walikota
15. Staf Ahli Walikota	15. Staf Ahli Walikota	15. Staf Kantor Agama Kota Surakarta
16. Staf Kantor Agama Kota Semarang	16. Staf Kantor Agama Kota Salatiga	16. Pengurus K3S
17. Pengurus K3S	17. Pengurus K3S	17. Pengurus DPKS
18. Pengurus DPKS	18. Pengurus DPKS	18. Dinas Pendidikan Kecamatan yang ada di Kota Surakarta
19. Dinas Pendidikan Kecamatan yang ada di Kota Salatiga	19. Dinas Pendidikan Kecamatan yang ada di Kota Salatiga	19. Sekolah PAUD, SD,SMP, SMA/K Negeri –Swasta
20. Sekolah PAUD, SD,SMP, SMA/K Negeri Swasta	20. Sekolah PAUD, SD,SMP, SMA/K Negeri Swasta	

Sumber: diolah dari Risalah Rapat Pembentukan Perda pendidikan di Lokasi Penelitian

Penyelenggara konsultasi publik dalam rangka proses *Regulation Impact Assesment* (RIA) adalah Tim RIA Kabupaten/kota. Mekanisme pengkajian RIA dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Bagian Hukum Kab/Kota adalah sebagai berikut:



#### TAHAPAN TEKNIS PENGKAJIAN PERDA



82

<sup>82</sup> Basuki Hari Wisaksono, Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta, 2009. Adopsi RIA dalam Manajemen Pemerintah Kota Yogyakarta.

### **C. Model Ideal Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan Hasil Modifikasi dan *Regulatory Mapping* dan *Regulatory Impact Assessment* (RIA).**

Model pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan yang ideal dianalisis dari dua aspek demokrasi yaitu aspek formal dan material. Aspek formal terkait model pembentukan menurut peraturan perundangan yang ada (UU No.10 Tahun 2004, UU No.32 Tahun 2004, Permendagri No.16 Tahun 2006) dengan menggunakan model RIA dan RegMAP . Analisis aspek material pembentukan Perda Pendidikan dianalisis dari muatan materi ideal dalam Perda Pendidikan sebagai hak semua orang dalam mewujudkan negara demokrasi. Model yang dimaksudkan disini adalah model berupa skema dan bagan yang menjelaskan keterkaitan berbagai komponen pembentukan Perda Pendidikan yang terdiri dari tiga domain dalam alur pikir bekerjanya hukum, selanjutnya dijelaskan dengan bagan pembentukan Perda Pendidikan berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dari model berupa bagan dan skema selanjutnya penulis mengkonstruksi dalam deskripsi ideal pembentukan Perda pendidikan. Model ini jelaskan dalam alur analisis aspek formal, selanjutnya analisis aspek material demokrasi dalam pembentukan Perda Pendidikan yang akhirnya ditemukan model **Integratif RegMAP-RIA (IRR)** dalam konstruksi ideal.

#### **1. Aspek Formal Model Pembentukan Perda Pendidikan Menurut Peraturan Perundangan UU No.10 Tahun 2004, UU No.32 Tahun 2004, dan Permendagri No.16 Tahun 2006 dengan menggunakan model RIA dan RegMAP**

Dari model bekerjanya hukum Seidman dirumuskan beberapa pernyataan teoretis sebagai berikut:<sup>83</sup> yang selanjutnya dioperasionalkan dalam pembentukan peraturan daerah berikut ini.

- a. Setiap peraturan hukum itu menunjukkan aturan-aturan tentang bagaimana seseorang pemegang peran diharapkan untuk bertindak.
- b. Tindakan apa yang akan diambil oleh seseorang pemegang peran sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dari aktivitas lembaga pelaksanaannya, serta dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik.
- c. Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pelaksana sebagai respons terhadap peraturan-peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi;
- d. Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pembuat undang-undang sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh berfungsinya peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-saksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas mereka, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.

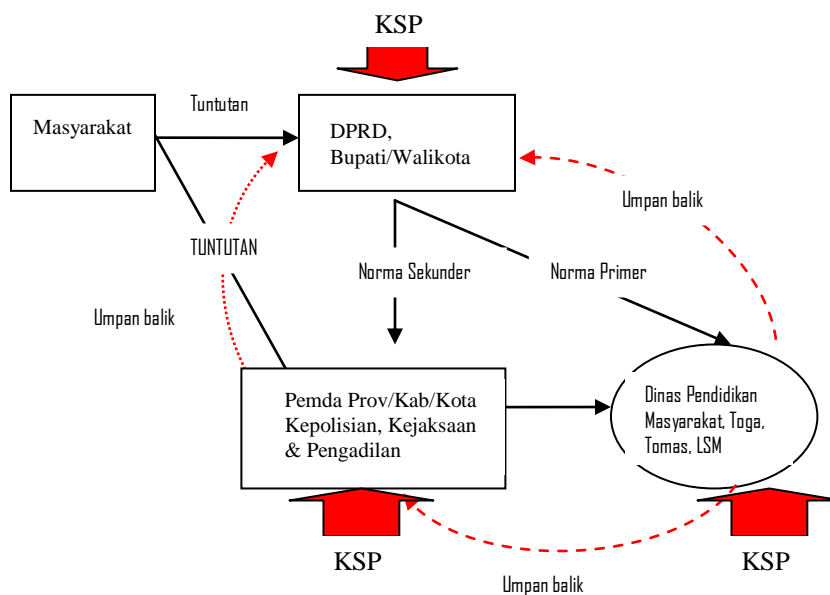
Menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Seidman, peraturan yang diundangkan oleh lembaga yang berwenang dalam suatu negara modern mempunyai dua aspek rangkap.

---

<sup>83</sup> *Ibid*, hal 72

Aspek yang *pertama* ialah peraturan hukum yang dibuat itu dimaksudkan untuk mengarahkan warga negara ( masyarakat ) agar berbuat menurut cara-cara tertentu. Sasaran yang demikian itu menurut Kelsen merupakan “bentuk sekunder” dari peraturan hukum. Sasaran yang *kedua* ditujukan kepada para penerap hukum atau penegak hukum, untuk mengarahkan mereka dalam menerapkan sanksi manakala ada warga negara yang melanggar peraturan hukum tersebut.<sup>84</sup>

Bertolak dari alur berpikirnya Robert B. Seidman, maka berikut ini dapat digambarkan secara menyeluruh kerangka analisis terhadap aspek demokrasi berikut:



Ragaan diatas menunjukan DPRD sebagai lembaga wakil rakyat mempunyai kewajiban untuk memperjuangkan aspirasi dari masyarakat. Secara garis besar, seluruh kewajiban DPRD tersebut dituangkan dalam tata tertib ( Tatib ) DPRD sebagai berikut : (a) mengamalkan Pancasila; (b) melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan; (c) melaksanakan kehidupan demokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan; (d) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia; (e) menyerap, menghimpun, menampung, dan menindak-lanjuti aspirasi masyarakat; (f) memperhatikan upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat; (g) mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; (h) memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya; (i) mentaati kode etik dan peraturan tatib DPRD; dan (j) menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.<sup>85</sup>

Selanjutnya dalam konteks pembentukan Peraturan daerah bidang pendidikan dengan model Reg MAP dan di-RIA-kan berdasarkan bekerjanya hukum Chambliss dan Seidman untuk mengkonstruksi yang ideal maka akan dijelaskan dalam konstruksi berdasarkan kerangka pikir penelitian disertasi dalam Ragaan 3 . Model Formal Pembentukan Perda Pendidikan, berikut ini:

<sup>84</sup> *Ibid.*, 1972, hlm. 322-339.

<sup>85</sup> Cf. pasal 13 ayat (2) tata tertib (Tatib) DPR RI Tahun 2006.



a. Legislasi Peraturan Daerah Bidang Pendidikan Menurut UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3).

Ketentuan hukum yang mengatur tentang Perda dan proses pembentukannya menurut UUP3 diatur dalam Pasal 7, Pasal 15, Pasal 26-Pasal 31, Pasal 40-Pasal 43, Pasal 45, Pasal 52 dan Pasal 53. Menurut Pasal 12, “Materi muatan Perda adalah materi seluruh materi muatan dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Secara singkat tahapan legislasi Perda Pendidikan menurut UUP3 dapat dilihat dari Diagram berikut ini:<sup>86</sup>

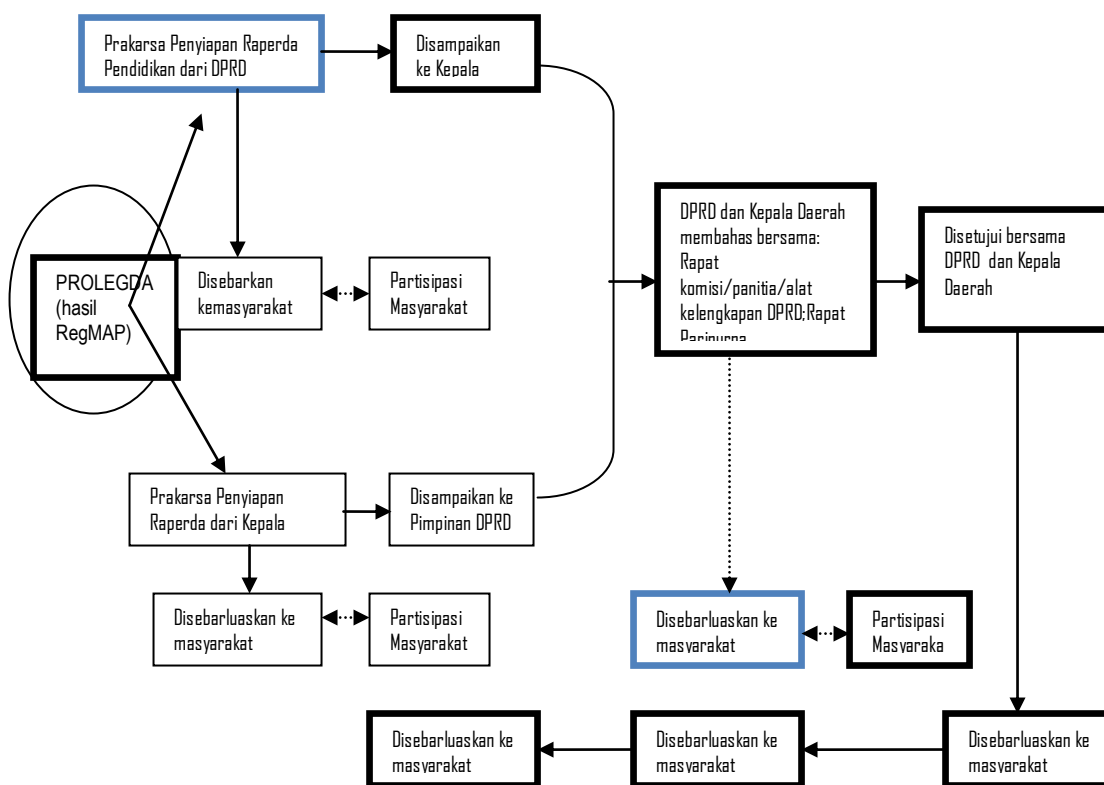


Diagram 2

Alur Legislasi Perda Pendidikan menurut UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Perda Pendidikan

<sup>86</sup> Ibrahim, Anis. 2008. *Legislasi dan Demokrasi (interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah)*. In-Trans Publishing: Malang, hlm.145.

b. Legislasi Perda Pendidikan Menurut UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Ketentuan hukum yang mengatur proses pembentukannya menurut UU tersebut diatur dalam Pasal 41, Pasal 42, Pasal 44, Pasal 136-Pasal 149, dan Penjelasan. Secara singkat tahapan legislasi Perda Pendidikan menurut UU No.10 Tahun 2004 dapat dilihat dari Ragaan Diagram berikut ini:<sup>87</sup>

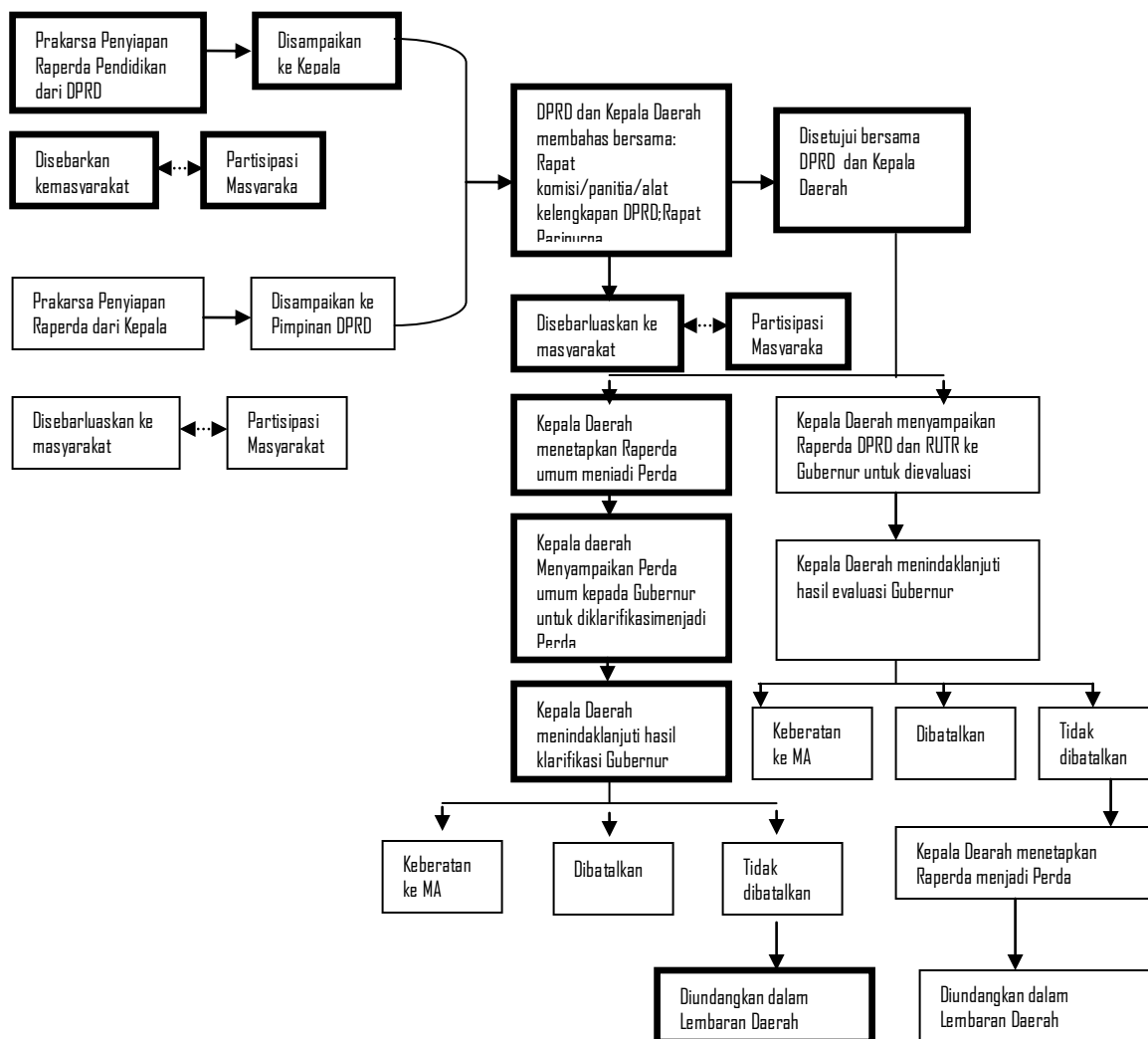


Diagram 3

Alur Legislasi Perda Pendidikan menurut UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam Pembentukan Perda Pendidikan

c. Legislasi Peraturan Daerah Pendidikan di lokasi penelitian pada Kota Semarang, Kota Salatiga, Kota Surakarta menurut Permendagri No.16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

<sup>87</sup> Op.Cit. hlm.148



Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah adalah pengganti dari Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No.23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah yang dianggap tidak sesuai lagi akibat diberlakukannya UUP3. Penerbitan Permendagri No.16 Tahun 2006 dalam rangka tertib administrasi penyusunan produk hukum daerah. Perda sebagai salah satu jenis produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dalam proses pembentukannya harus berpedoman pada Permendagri tersebut. Secara singkat tahapan legislasi Perda Pendidikan menurut Permendagri No.16 Tahun 2006 dapat dilihat dari Raga Diagram berikut ini:<sup>88</sup>

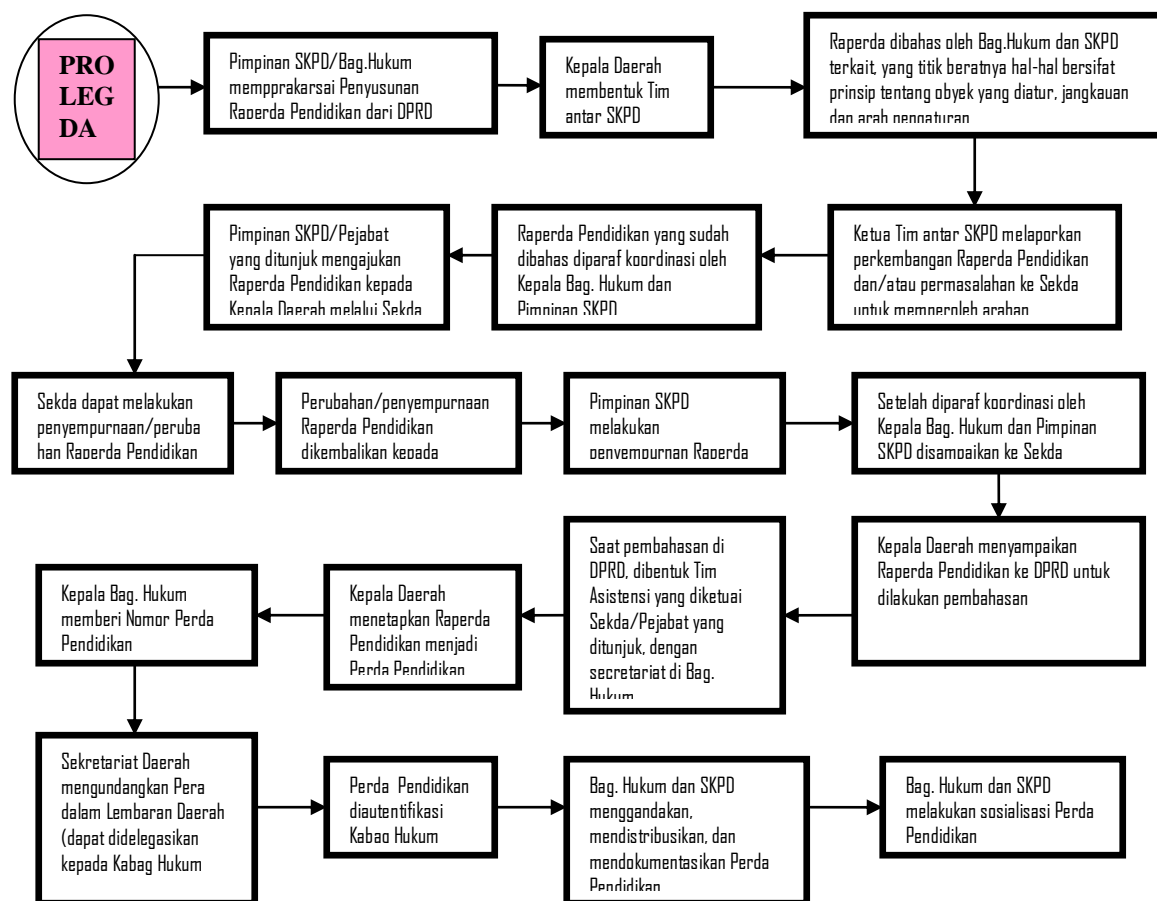


Diagram 4

Alur Legislasi Perda Pendidikan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum di Daerah. Dalam Perda Pendidikan.

## 2. Aspek Material Pembentukan Perda Pendidikan Dianalisis dari Materi Muatan Ideal

### Perda Pendidikan sebagai Hak Semua Orang dalam Mewujudkan Negara Demokrasi

Pembentukan Peraturan Daerah bidang Pendidikan di lokasi penelitian Kota Surakarta dan Kota Salatiga dilakukan bertahap dengan aturan regulasi yang ada, dengan naskah akademik

<sup>88</sup> Op.Cit hlm.150

seperti yang diamanatkan oleh RIA. Khusus di Kota Semarang pembentukan Perda Pendidikan pada saat penelitian dilakukan (2010) adalah pada tahap penyempurnaan (revisi) terhadap Perda Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Semarang Penyempurnaan.

Penyempurnaan Peraturan Daerah Kota Semarang No 1 tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Semarang dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan untuk memperbaiki tatanan penyelenggaraan pendidikan di daerah. Secara umum arah dan tujuan penataan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Semarang adalah untuk mendorong terjadinya efisiensi penyelenggaraan pendidikan, karena sebagian besar wewenang pengelolaan pendidikan, baik perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan dan pengendalian penyelenggaraan pendidikan harus disesuaikan dengan keadaan, kebutuhan, keinginan dan kemampuan masing-masing daerah.

Hasil penelitian pada tiga lokasi tentang pembentukan Perda pendidikan dibentuk berdasarkan *RegMapping* yang dikombinasikan dengan mekanisme RIA harus tetap berdasarkan pada aspek material demokrasi. Konkritnya adalah aspek material demokrasi dalam bentuk materi muatan yang benar-benar mampu mewujudkan aspirasi, kebutuhan riil masyarakat untuk memperoleh akses, partisipasi, kontrol pendidikan sebagai hak setiap orang. Berikut ini kajian yang dilakukan untuk mencari model pembentukan peraturan daerah tentang penyelenggaraan pendidikan di tiga lokasi penelitian secara ideal pada materi muatan sebagai aspek demokrasi secara material :

#### **a. Asas-Asas Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan.**

##### **1). Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan Nasional.**

##### **2). Prinsip Desentralisasi Pendidikan dalam Peraturan Daerah Pendidikan.**

Pemerataan pendidikan atau *Equality of Educational Opportunity* tidak terbatas pada, apakah murid memiliki kesempatan yang sama untuk masuk sekolah (pemerataan kesempatan pendidikan secara pasif menurut Coleman), tetapi lebih dari itu, murid tersebut harus memperoleh perlakuan yang sama sejak masuk, belajar, lulus, sampai dengan memperoleh manfaat dari pendidikan yang mereka ikuti dalam kehidupan di masyarakat. *Pertama*, pemerataan kesempatan untuk memasuki sekolah (*equality of access*). *Kedua*, pemerataan kesempatan untuk bertahan di sekolah (*equality of survival*). *Ketiga*, pemerataan kesempatan untuk memperoleh keberhasilan dalam belajar (*equality of output*). *Keempat*, pemerataan kesempatan dalam menikmati memanfaatkan pendidikan dan kehidupan masyarakat (*equality of outcome*).

## **b. Materi Muatan Peraturan Daerah Pendidikan dan Keterkaitannya Dengan Hukum Positif.**

### **1). Analisis Terhadap Sinkronisasi Hukum Terhadap Muatan Materi Perda Pendidikan.**

Merujuk pada Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan Nasional, ada beberapa tanggung jawab yang harus diperankan oleh pemerintah daerah terkait dengan kebijakan dalam memajukan pendidikan di daerah, yaitu: *pertama*, Penyelenggaraan wajib belajar gratis. Dalam hal ini, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab atas penuntasan program wajib belajar untuk seluruh warga Negara Indonesia. Khusus pada jenjang pendidikan dasar, maka penyelenggaraan dilakukan dengan tanpa memungut biaya alias gratis (Pasal 34 ayat (2) dan (3)). *Kedua*, memberikan layanan, kemudahan dan jaminan serta pengarahan, bimbingan, bantuan dan pengawasan. Pasal 11 ayat (1) UU Sisdiknas menegaskan bahwa pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga Negara tanpa diskriminasi. Pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 10).

*Ketiga*, memfasilitasi adanya pendidik dan tenaga kependidikan yang berkualitas serta melakukan pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan. Dalam hal ini, pemerintah daerah wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggarakan pendidikan yang bermutu (Pasal 41 Ayat (3)). Tentu saja hal ini berlaku untuk seluruh lembaga pendidikan negeri maupun swasta dengan tanpa diskriminasi. Bahkan, dalam pasal 44 Ayat (1) dan (3) UU Sisdiknas ditegaskan, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat.

*Keempat*, menyediakan perdanaan/anggaran pendidikan. Dalam hal ini Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga Negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun (Pasal 11 Ayat (2)). Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam pasal 31 ayat (4) UUD 1945

(Pasal 46 Ayat (1) dan (2)). Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat mengerahkan sumber daya yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 47 Ayat (2)).

*Kelima*, melakukan evaluasi, pengawasan dan menentukan jalur, jenjang dan jenis pendidikan. Pada Pasal 59 ayat (1) dijelaskan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah melakukan evaluasi terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang dan jenis pendidikan. Sementara pasal 66 Ayat (1) menjelaskan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah, dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan yang sesuai dengan kewenangan masing-masing. Sedangkan pada Pasal 16 ditegaskan bahwa jalur, jenjang dan jenis pendidikan dapat diwujudkan dalam bentuk satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau masyarakat.

Konsep dasar penyelenggaraan pendidikan dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional beserta peraturan pelaksanaannya meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a). Dasar, Fungsi dan Tujuan
- b). Prinsip Penyelenggaraan pendidikan
- c). Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa;
- d). Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistematis dengan sistem terbuka.
- e). Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat;
- f). Pendidikan dilaksanakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran;
- g). Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat; dan
- h). Pendidikan dilaksanakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.
- i). Hak dan Kewajiban Warga Negara, Orang Tua, Masyarakat serta Pemerintah
- j). Jalur, Jenjang dan Jenis Pendidikan
- k). Pendidikan Dasar dan Menengah
- l). Pendidikan Nonformal
- m). Pendidikan Informal

- n). Pendidikan dan Tenaga Kependidikan
- o). Sarana dan Prasarana Pendidikan
- p). Peran serta Masyarakat dalam Pendidikan
- q) Evaluasi
- r). Penyelenggara Pendidikan oleh Lembaga Negara Lain
- s). Pengawasan
- t). Ketentuan Pidana
- u). Ketentuan Peralihan
- v). Ketentuan Penutup

## **2). Materi Muatan Peraturan Daerah Pendidikan.**

- a). Ketentuan Umum
- b). Tujuan Penyelenggaraan Pendidikan
- c). Ruang Lingkup Penyelenggaraan Pendidikan
- d). Hak dan Kewajiban Peserta Didik
- e). Penerimaan Peserta Didik
- f). Bantuan Pendidikan
- g). Sarana Pendidikan
- h). Kurikulum, Bahasa Pengantar dan Ujian Akhir
- i). Akreditasi dan Pengawasan
- j) Tujuan, Peserta Didik dan Pendidik
- k) Kurikulum, Bahasa Pengantar dan Ujian akhir
- l). Wajib Belajar
- m) Bantuan Pendidikan dan Beasiswa

## **3. Model Integratif Reg Map-RIA (IRR)**

Model Integratif Reg Map-RIA adalah model yang dikonstruksi dengan menggunakan pemaknaan substansi RegMap (pemetaan peraturan perundangan yang sudah ada melalui sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundangan yang ada secara vertikal dan horisontal sehingga menghasilkan prioritas regulasi yang dimuat dalam prolegnas dan atau prolegda) selanjutnya prioritas regulasi harus segera di-RIA-kan. Artinya setelah melalui RegMAP maka pelaksanaan RIA akan lebih efektif dengan menggunakan enam tahapan, yaitu perumusan masalah, identifikasi tujuan, alternatif tindakan, analisis biaya dan manfaat, pemilihan tindakan dan strategi implementasi. Keenam langkah tersebut harus ada dalam koridor konsultasi publik yang diwadahi dalam pembentukan Naskah Akademik. Masing-masing tahapan harus berdasarkan pada aspek formal dan aspek material demokrasi.

**a. Asas Aspek Formal dan Asas Aspek Material Dasar Penyusunan Model IRR (Integratif RegMap-RIA).**

Aspek formal demokrasi dengan menggunakan asas Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan sebagai peraturan daerah yang baik, yaitu meliputi:

- 1). Kejelasan tujuan;
- 2). Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- 3). Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- 4). Dapat dilaksanakan;
- 5). Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 6). Kejelasan rumusan;
- 7). Keterbukaan.

Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses Pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>89</sup>

Asas Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan berdasarkan Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004 dan Pasal 137 UU No. 32 Tahun 2004 diatas , jika di komparatifkan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (*the general principles of good government-AAUPB*) dalam teori HAN akan semakin meyakinkan bahwa asas-asas tersebut akan membentuk proses pelaksanaan pemerintahan yang baik. Pemahaman mengenai AAUPB tidak hanya dapat dilihat dari segi kebahasaan saja namun juga dari segi sejarahnya, karena asas ini timbul darisejarah juga. Dengan bersandar pada kedua konteks ini, AAUPB dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tatacara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kedzaliman, pelanggaran peraturan tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang.<sup>90</sup>

AAUPB Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (*the general principles of good government* (AAUPB)*meliputi:*

- (1) asas kepastian hukum;
- (2) asas keseimbangan;
- (3) asas kesamaan dalam mengambil keputusan;
- (4) asas bertindak cermat;
- (5) asas motivasi untuk setiap keputusan;

---

<sup>89</sup> Pasal 5 UU No 10 Tahun 2004 dan Penjelasannya; Pasal 137 UU No 32 Tahun 2004.

<sup>90</sup> Ridwan HR. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 29

- (6) asas jangan mencampuradukan kewenangan;
- (7) asas permainan yang layak;
- (8) asas keadilan atau kewajaran;
- (9) asas menanggapi pengharapan yang wajar;
- (10) asas meniadakan suatu keputusan yang batal;
- (11) asas perlindungan atas pandangan hidup;
- (12) asas kebijaksanaan;
- (13) asas penyelenggaraan kepentingan umum.<sup>91</sup>

Artinya kedua asas tersebut adalah saling sinergis berproses untuk membentuk pemerintahan yang baik, dengan salah satu indikatornya adalah mampu membuat peraturan perundang-undangan yang baik dan benar dengan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sekaligus berdasarkan asas materi peraturan perundang-undangan.

Makna kedua asas tersebut secara substansi adalah asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai operasional (konkritisasi) AAUPB, hal itu dapat dilihat dari analisis perbandingan kedua asas tersebut, dalam tabel berikut.

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 5 UU No.10 Tahun 2004, dan Pasal 137 UU No. 32 Tahun 2004 sebagai salah satu indikator AAUPB.	Teori HAN tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (( <i>the general principles of good government</i> -AAUPB)
<b>1). Kejelasan tujuan;</b> Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (peraturan daerah) harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.	Asas motivasi ( <i>principle of motivation</i> ) menghendaki agar dalam mengambil keputusan, pemerintah dapat bersandar pada alasan atau motivasi yang bersifat benar, adil, dan jelas.
<b>2). Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;</b> Asas Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.	Asas kepastian hukum ( <i>principle of legal security</i> ) menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu Keputusan Badan/Pejabat administrasi Negara.  Asas keseimbangan ( <i>principle proportionality</i> ) menghendaki proporsi yang wajar dalam penjatuhan hukuman terhadap pegawai yang melakukan kesalahan.  Asas kesamaan dalam mengambil keputusan ( <i>principle of equality</i> ) menghendaki agar dalam menghadapi kasus yang sama, pemerintah dapat mengambil tindakan yang sama.  Asas tidak mencampuradukan kewenangan ( <i>principle of</i>

<sup>91</sup> Philipus M. Hadjon. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hlm 279.

	<i>non misuse of competence</i> ) menghendaki agar pemerintah dalam mengambil keputusan tidak menggunakan kewenangan atas kekuasaan diluar maksud pemberian kewenangan itu.
3). Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (peraturan daerah) harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tetap dengan jenis Peraturan Perundang-undangnya.	
4). Dapat dilaksanakan; Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (peraturan daerah) harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.	Asas kebijaksanaan ( <i>sapientia</i> ) menghendaki agar dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah diberi kebebasan untuk melakukan kebijaksanaan tanpa harus selalu menunggu instruksi.
5). Kedayagunaan dan kehasilgunaan; Setiap Peraturan Perundang-undangan (peraturan daerah) dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.	Asas bertindak cermat ( <i>principle of carefulness</i> ) menghendaki agar pemerintah senantiasa bertindak secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat.  Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal ( <i>principle of undoing the consequences of an annulled decission</i> ) menghendaki agar jika terjadi pembatalan atas suatu keputusan maka akibat dari keputusan yang dibatalkan itu harus dihilangkan sehingga orang yang terkena harus diberikn ganti rugi atau rehabilitasi.
6). Kejelasan rumusan; Setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan (peraturan daerah), sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.	Asas keadilan/kewajaran ( <i>principle of ressonableness or prohibition of arbitratiness</i> ) mengehendaki agar dalam melakukan tindakan, tidak berlaku sewenang-wenang atau berlaku tidak wajar.  Asas menanggapi pengharapan yang wajar ( <i>principle of meeting raised expectation</i> ) menghendaki agar tindakan pemerintah dapat menimbulkan harapan-harapan yang wajar bagi yang berkepentingan.
7). Keterbukaan. Dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (peraturan daerah) mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.	Asas permainan yang layak ( <i>principle of fair play</i> ) menghendaki agar pemerintah dapat memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat untuk mendapatkan informasi yang adil dan benar.  Asas perlindungan atas pandangan hidup ( <i>principle of protecting the personal way of life</i> ) menghendaki agar setiap pegawai negeri diberi kebebasan atau hak untuk mengatur kehidupan pribadinya sesuai dengan pandangan (cara) hidup yang dianutnya.



Pembentukan Peraturan Daerah Pendidikan adalah proses pembuatan peraturan daerah yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Tahapan tersebut adalah:

- 1). Tahap Perencanaan
- 2). Tahap Persiapan
- 3). Tahap Pembahasan
- 4). Tahap Pengesahan
- 5). Pengundangan dan Penyebarluasan

Aspek material demokrasi dengan menggunakan asas membentuk Peraturan Perundang-undangan (peraturan daerah) harus berdasarkan pada asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan, yaitu meliputi :

- 1). Pengayoman
- 2). Kemanusiaan
- 3). Kebangsaan
- 4). Kekeluargaan
- 5). Kenusantaraan
- 6). Bhineka Tunggal Ika
- 7). Keadilan
- 8). Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan
- 9). Ketertiban dan Kepastian hukum
- 10). Keseimbangan, Kekeragaman dan Keselarasan<sup>92</sup>

Dalam muatan materi yang dibahas dengan menggunakan tahapan tersebut diatas harus berdasarkan pada aspek primer perencanaan pendidikan. Bahwa perencanaan pendidikan merupakan langkah yang paling utama dan pertama karena perencanaan senantiasa mendahului sekaligus menjadi pegangan bagi langkah-langkah manajemen yang lain. Perencanaan pendidikan akan menentukan cara-cara penyusunan struktur organisasi pendidikan; penentuan kualifikasi sumber daya manusia untuk mengisi struktu organisasi tersebut; pengelolaan sumberdaya pendidikan; dan penentuan standar-satndar untuk kepentingan pengendalian.

Berdasarkan uraian diatas maka model yang dapat dikonstruktif adalah **Integratif Reg Map-RIA (IRR)** seperti terlihat pada Ragaan 4 Model **Integratif Reg Map-RIA (IRR)** berikut ini:

---

<sup>92</sup> Pasal 6 UU NO 10 Tahun 2004; Pasal 138 UU NO 32 Tahun 2004.



Dari kerangka berpikir tersebut maka konstruksi model ideal pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan yang ideal secara formal dan material dalam muatan materinya adalah sebagai berikut:

Tabel 2  
Model Ideal Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan

No	Konstruksi pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan
1	Dasar: Pasal 31 UUD 1945 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional UU No. 10 Tahun 2004 <sup>93</sup> tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
2	Subjek: Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pemerintah dan Rakyat). Partisipasi rakyat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya Perda Pendidikan sekaligus partisipasinya dalam proses penyelenggaraan pendidikan.
3	Tujuan: Tercapainya pendidikan untuk semua yang berkeadilan dan mensejahterakan. Tujuan Penyelenggaraan Pendidikan adalah <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Memperluas akses masyarakat atas pelayanan pendidikan yang mencukupi, merata, dan terjangkau;</li> <li>b. Meningkatkan mutu dan daya saing pendidikan serta relevansinya dengan kebutuhan dan/atau kondisi masyarakat; dan</li> <li>c. Mengembangkan manajemen pendidikan bertumpu pada partisipasi masyarakat, transparansi anggaran pendidikan, efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan secara keseluruhan.</li> </ul> Pentingnya pendidikan untuk mengetaskan kemiskinan, peningkatan keadilan, kesetaraan gender, pemahaman nilai-nilai budaya dan multikulturalisme, serta peningkatan keadilan sosial.

<sup>93</sup> Direvisi dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang disahkan pada 12 Agustus 2011. Dalam disertasi ini tidak dianalisis karena Dasar Hukum Pembentukan Perda Pendidikan di lokasi penelitian berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004. Alasan revisi UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis
- b. Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- d. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

4	<p>Substansi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Setiap <b>warganegara berhak</b> mendapatkan pendidikan</li> <li>Setiap warganegara <b>wajib</b> mengikuti pendidikan dasar dan <b>pemerintah wajib membiayainya</b>.</li> <li>Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu <b>sistem pendidikan nasional yang</b> meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang</li> <li>Negara memprioritaskan <b>anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20%</b> dari APBN-APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan.</li> <li>Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan <b>persatuan bangsa</b> untuk kemajuan peradaban serta <b>kesejahteraan</b> umat manusia.</li> <li>Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa;</li> <li>Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistematis dengan sistem terbuka, multimakna, maksud dari pendidikan terbuka pendidikan yang diselenggarakan dengan fleksibilitas pilihan dan waktu penyelenggaraan program lintas satuan dan jalur pendidikan (<i>multi entry-multi exit sistem</i>). Peserta didik dapat belajar sambil bekerja, atau mengambil program-program pendidikan pada jenis dan jalur pendidikan yang berbeda secara terpadu dan berkelanjutan melalui pembelajaran tatap muka atau jarak jauh. Pendidikan multimakna adalah proses pendidikan yang diselenggarakan dengan berorientasi pada pembudayaan, pemberdayaan, pembentukan watak kepribadian, serta berbagai kecakapan hidup;</li> <li>Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat;</li> <li>Pendidikan dilaksanakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran;</li> <li>Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat; dan</li> <li>Pendidikan dilaksanakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan pengendalian mutu layanan pendidikan.</li> </ol>
5	<p>Konsekuensi: Negara (Pemerintah melalui Pemerintah Daerah-Pemerintah Kota) membentuk perundang-undangan (Peraturan Daerah bidang Pendidikan) yang secara nyata memberikan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bahwa setiap warganya berkesempatan memperoleh pendidikan sehingga Pemda harus mampu membiaya semua proses penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas.</p>

### **b.Kondisi Penggunaan IRR (Integratif RegMap-RIA)**

IRR (Integratif RegMap-RIA) adalah mengintegrasikan atau memadukan secara sinergis konstruktif penggunaan RegMAP yang dilanjutkan dengan melaksanakan RIA. Model IRR merupakan kondisi ideal dalam pembentukan Perda karena melalui RegMap inilah akan terpetakan secara vertikal dan horisontal peraturan perundangan yang mengatur hal (sejenis), sehingga akan terhindar tumpang tindih pengaturan (regulasi) sejenis. Proses selanjutnya setelah RegMAP adalah di-RIA-kan, dengan menggunakan tahapan perumusan masalah, identifikasi tujuan, alternatif tindakan, analisis biaya dan manfaat, pemilihan tindakan dan strategi implementasi. Namun demikian ada suatu kondisi tertentu memungkinkan perlu di RegMAP, RIA atau keduanya dalam suatu integratif.

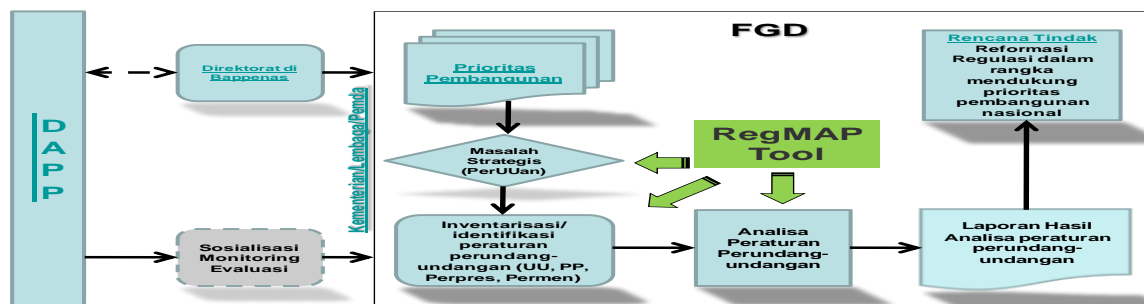
## 1). Penggunaan RegMap



### Proses Regulatory Mapping (mapping dan reviewing)



### Proses Regulatory Mapping Review

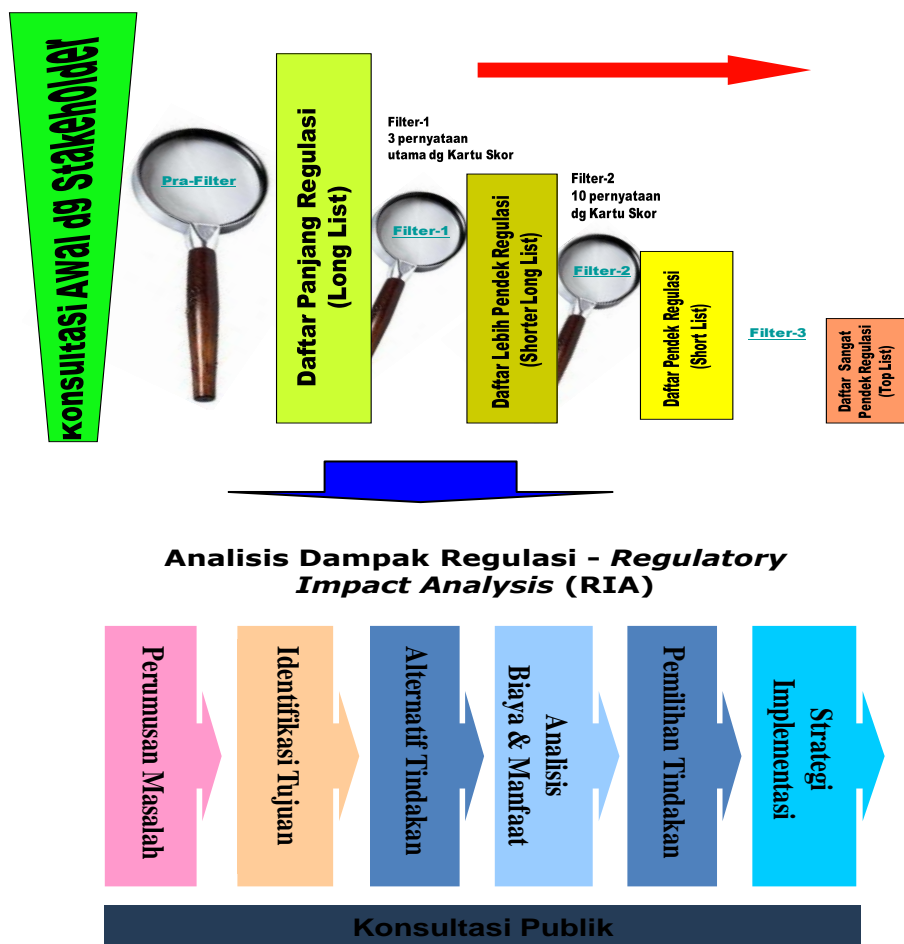


## 2). Penggunaan RIA

Penggunaan RIA adalah ketika sudah terpetakan regulasi yang ada maka langkah efektif berikutnya adalah di RIA-kan. *Regulatory Impact Assessment* (RIA) merupakan suatu metoda yang dipergunakan untuk menciptakan sistem regulasi yang berimbang sehingga dapat tercapai pertumbuhan ekonomi daerah yang optimal.

## 3). Penggunaan Integratif RegMap-RIA (IRR)

Penggunaan Integratif RegMap-RIA (IRR) adalah kondisi yang paling ideal dengan sistematis mulai dari pemetaan regulasi (RegMAP) sehingga muncul prioritas, selanjutnya untuk mengefektifkan ke substansi tujuan regulasi maka langkah selanjutnya adalah dengan melakukan proses dan tahapan RIA. RIA ini harus dilakukan secara sistematis berbasis pada partisipasi masyarakat dalam konsultasi publik yang efektif. Kondisi ini dapat dilihat dari ragaan berikut ini:



Penggunaan IRR ini harus berlandaskan pada aspek formal demokrasi (UU No. 10 Tahun 2004, UU.No.32 Tahun 2004, Permendagri No.16 Tahun 2006) secara baik. Dan berdasarkan aspek material demokrasi (muatan materi sesuai substansi kebutuhan dasar, riil masyarakat terhadap kebutuhan pendidikan yang berkeadilan dan mensejahterakan, bahwa pendidikan untuk semua adalah pilar demokrasi. Secara rinci IRR harus dijalankan berdasarkan pada konstruksi model berikut.

Tabel 3  
Model Ideal Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan berdasarkan IRR

No	Konstruksi pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan
1	Landasan: <ol style="list-style-type: none"> <li>Pasal 18 UUD 1945.</li> <li>UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</li> <li>UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.</li> <li>Permendagri No.16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Peraturan. Perundang-undangan di Daerah.</li> </ol>
2	Karakteristik: : <sup>94</sup> <ol style="list-style-type: none"> <li>Memenuhi dua aspek demokrasi yaitu aspek material dan aspek formal.</li> <li>Mengoptimalkan fungsi Baleg (pembentukan berdasarkan UU No.10 Tahun. 2004) untuk melakukan RegMap secara tepat, dilanjutkan dengan tahapan RIA yang di modifikasi.</li> <li>Membutuhkan Badan Pengawas Legislasi Daerah (BPLD).</li> <li>Muatan materi Perda yang dibentuk dengan model IRR lebih menunjukkan karakteristik daerah dan kearifan nilai lokal di masyarakat.</li> </ol>
3	Kelebihan: <ol style="list-style-type: none"> <li>Perda yang dihasilkan tidak tumpang tindih, karena Perda dibuat berdasarkan analisis RegMap terlebih dahulu yang menghasilkan prioritas pembentukan Perda yang urgen.</li> <li>Pembentukannya berdasarkan tahapan RIA yang berbasis pada konsultasi publik (memfasilitasi partisipasi rakyat dalam pembentukan Perda), inilah aspek formal demokrasi yang benar berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004, UU.32 Tahun 2004. Selanjutnya dituangkan dalam Naskah Akademik.</li> <li>Naskah akademik memuat argumen filosofis, yuridis dan sosiologis perlunya Perda, inilah aspek material demokrasi. Naskah akademik dibuat berdasarkan berdasarkan pada kebutuhan riil masyarakat.</li> </ol>
4	Kelemahan: <ol style="list-style-type: none"> <li>Secara umum kelemahan belum muncul dalam penggunaan IRR.</li> <li>Relatif kelemahan pada penggunaan waktu yang agak lama jika Baleg tidak bekerja efektif dalam melakukan RegMap Peraturan Perundang-undangan di daerah.</li> </ol>

<sup>94</sup> Karakteristik IRR ini berdasarkan pada hasil analisis penelitian pada pembentukan Perda Pendidikan di tiga lokasi penelitian. Pada Kota Semarang menunjukkan karakteristik pembentukan Perda pendidikan yang didominasi oleh kekuatan DPRD yang lebih mengutamakan keterpenuhannya aspek formal pembentukan Perda, sehingga aspek material (yang banyak mempunyai bahan aspek Perda Pendidikan adalah eksekutif-Pemkot Semarang melalui Dinas Pendidikan Kota Semarang) menjadi tidak optimal, ini menjadi salah satu perlunya revisi Perda pendidikan di Kota Semarang. Kota Salatiga menunjukkan pada peran yang seimbang antara DPRD dan Pemerintah Kota Salatiga dalam pembentukan Perda Pendidikan, meskipun menemui banyak tantangan dari proses pembentukan pada waktu pembahasan tentang Pasal pembiayaan pendidikan dasar. Sedangkan di Kota Surakarta menunjukkan karakteristik yang hampir sama dengan Kota Semarang yaitu didominasi oleh kekuatan DPRD, namun perbedaannya Pemkot Surakarta melalui Dinas Pendidikan dan LSM mampu menyeimbangkan pada waktu pembahasan muatan materi (sebagai aspek materialnya). Simpulannya karakteristik IRR pemenuhan dua aspek demokrasi, muatan materi berdasarkan karakteristik dan kebutuhan daerah terpenuhi. Sedangkan pengoptimalan Baleg belum berjalan efektif karena Baleg pada waktu itu belum terbentuk.

5	<p>Syarat Kondisi Penggunaan IRR:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>c. IRR bisa dijalankan jika Baleg berjalan efektif melakukan RegMap. SDM pembentuk Perda yaitu DPRD (Baleg, Pansus, BPLD) dan Pemda yang berkualitas, baik secara akademik, moral, berkarakter Pancasila Indonesia, Bertanggungjawab kepada rakyat.</li> <li>d. IRR bisa dijalankan efektif harus ditopang dengan dukungan APBD yang memadai.</li> <li>e. Kesadaran masyarakat dalam pembentukan Perda berjalan efektif melalui organisasi masyarakat, organisasi keagamaan yang ada di daerah, maupun berdasarkan organisasi profesi daerah.</li> </ul>
6	<p>Tahapan IRR:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. RegMap untuk memetakan prioritas kebutuhan pembentukan Perda.</li> <li>b. Pembentukan Pansus Perda.</li> <li>c. Pelaksanaan Pembentukan Perda melalui Metode (alat) RIA dengan tahapan : <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Perumusan masalah atau issue yang menimbulkan kebutuhan untuk menerbitkan suatu kebijakan (melakukan tindakan);</li> <li>2) Identifikasi tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut, dengan mempertimbangkan penilaian risiko (<i>risk assessment</i>)</li> <li>3) Identifikasi berbagai alternatif tindakan (opsi) untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut;</li> <li>4) <i>Assessment</i> atas manfaat dan biaya (keuntungan dan kerugian) untuk setiap opsi, dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, pelaku usaha, konsumen, dan ekonomi secara keseluruhan;</li> <li>5) Penentuan opsi terbaik (yang dipilih);</li> <li>6) Perumusan strategi untuk menerapkan dan merevisi kebijakan.</li> </ul> </li> <li>d. Tuangkan dalam Naskah Akademik (unsur DPRD, Pemkab/kot, stakeholders, Perguruan Tinggi).</li> <li>e. Pembahasan berdasarkan pentahapan pembentukkan peraturan perundang-undangan (UU No.10 Tahun 2004).  Rancangan Peraturan Daerah yang telah memperoleh kesepakatan dilaporkan kepada Walikota oleh Sekretaris Daerah disertai dengan Nota penyampaian walikota kepada Pimpinan DPRD untuk dilakukan pembahasan dengan menegaskan hal-hal yang dianggap perlu antara lain latar belakang dan tujuan penyusunan penyusunan Peraturan Daerah serta sifat penyelesaian Raperda yang dikehendaki. Proses pembahasan dilaksanakan berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD, sebelum dilakukan pembahasan di DPRD, terlebih dahulu dilakukan penjadwalan oleh Panitia Musyawarah DPRD (Panmus). Proses pembahasan diawali dengan Rapat Paripurna DPRD dengan acara Penjelasan Walikota. Selanjutnya Pandangan Umum Fraksi dalam Rapat Paripurna DPRD. Proses berikutnya pembahasan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus (Pansus). Dalam proses pembahasan apabila DPRD memandang perlu dapat dilakukan studi banding ke daerah lain yang telah memiliki Perda yang sama dengan substansi Raperda yang sedang dibahas.</li> <li>f. <i>Public hearing</i> yang substansi mampu mengakomodasi kebutuhan, aspirasi rakyat (melalui pihak-pihak pemangku kepentingan Perda).</li> <li>g. Pengesahan.</li> <li>h. Pengundangan.</li> <li>i. Penyebarluasan.</li> </ul>
7	<p>Cara Penggunaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Harus Sistematis melalui RegMap dilanjutkan menggunakan mekanisme RIA</li> <li>b. Konstruktif melalui Pembahasan RIA yang berdasarkan pada analisis kebutuhan riil masyarakat berbasis pada partisipasi publik.</li> </ul>
8	<p>Konsekuensi: Pembentukan Badan Pengawas Legislasi Daerah (BPLD), beranggotakan Perguruan Tinggi dan LSM, Pemerintah, DPRD, bekerjasama secara sinergis dengan Badan Legislatif (Baleg) dan Pansus Perda.</p>



## BAB VI PENUTUP

### A. SIMPULAN

Hasil penelitian yang telah dilakukan terhadap aspek demokrasi dalam pembentukan Peraturan Daerah Pendidikan dalam perspektif *socio legal* dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Konfigurasi politik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan berpengaruh pada substansi muatan materi pasal-pasal Peraturan Daerah Bidang Pendidikan. Konfigurasi yang terjadi adalah konfigurasi elitis, hal ini terlihat pada pembentukan Perda mengenai pendidikan di tiga lokasi penelitian yang di dominasi oleh DPRD sehingga produk Perdanya lebih mencerminkan visi sosial elit politik dan menjadi alat pelaksana ideologi dan program elite politik partai politik dalam DPRD. Partisipasi masyarakat (*stakeholder*) belum optimal dan relatif kecil. Aspek demokrasi di lokasi penelitian menunjukkan bahwa aspek demokrasi diperlukan dalam pembentukan Peraturan Daerah Pendidikan. Argumen tersebut didorong oleh beberapa hal, yaitu:

- a. **Argumen Filosofis** aspek demokrasi diperlukan agar ide pokok negara yaitu melindungi, mensejahterakan, mencerdaskan menjadi dasar pembentukan Perda Pendidikan. Perda Pendidikan yang dibuat harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan dan peningkatan sumber daya manusia sekaligus mampu menghadapi globalisasi. Artinya pendidikan menjadikan manusia memperoleh ilmu yang bermanfaat untuk kehidupannya. Pendidikan yang berkualitas akan menjadikan hidup berkualitas sehingga mampu menjalankan kehidupan secara layak dengan menikmati-hak-hak hidup secara optimal. Jika kondisi ini tercapai maka selaras dengan dasar filosofis bangsa Negara Indonesia yang terdapat dalam UUD 1945 yaitu Pembukaan UUD Alinea ke-IV, Pasal 28B dan Pasal 31 UUD 1945.

Terbukti pada lokasi penelitian menggunakan landasan filosofis pembuatan Perda Pendidikan. Hal ini tertuang dalam Naskah Akademik. Namun fakta tersebut baru muncul dalam tataran formal Perda, belum dalam tataran muatan materi pasal-pasal Perda Pendidikan. Kondisi ini terjadi pada implementasi penyelenggaraan pendidikan yang berdasarkan Perda Pendidikan tersebut belum mampu menjamin pendidikan untuk semua. Hal ini terjadi di Kota Semarang (meski Pendidikan Dasar gratis, namun tetap saja masih ada pungutan dan sumbangan sehingga sejak tahun 2010 melakukan revisi Perda Pendidikan dan sampai sekarang tahun 2011 belum ditetapkan). Penyelenggaraan

pendidikan di Kota Salatiga belum mampu memberikan pendidikan untuk semua masyarakat, karena keterbatasan APBD demikian juga yang terjadi di Kota Surakarta.

- b. **Argumen Yuridis**, aspek demokrasi diperlukan agar pelaksana peraturan perundang-undangan (domain pemegang peran) yang melaksanakan Perda Pendidikan mempunyai kekuatan dan perlindungan hukum yang memberikan kewenangan melaksanakan pasal-pasal Perda Pendidikan secara bertanggung jawab.

Terbukti di lokasi penelitian bahwa semua tindakan Pemerintah Kota Semarang Salatiga dan Surakarta dalam menyelenggarakan pendidikan berdasarkan pada asas legalitas sehingga segala sesuatu perbuatan, tindakan Pemerintah Kota berdasarkan pada aturan hukum yang berlaku. Kondisi ini sejajar dengan konsep bahwa negara hukum secara kontekstual setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh hukum (*asas legalitas*). Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum (kecuali diskresi).

Di lokasi penelitian Perda Pendidikan dibentuk berdasarkan pada norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi, yaitu secara hierarki berdasarkan nilai dasar Pembukaan UUD 1945, UUD 1945 khususnya Pasal 31 (ayat 1,2,3,4,5) dan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, selanjutnya pada aturan yang lebih rendah yaitu PP, dan Perda. Ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya. Sekaligus pembentukannya berdasarkan UU No.10 Tahun 2004, UU No. 32 Tahun 2004, Permendagri No. 16 Tahun 2006. Pada konteks ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga berwenang.

Pada lokasi penelitian Perda Pendidikan yang dibuat mengikat dan menunjukan keharusan yang harus dijalankan oleh pihak pelaksana (domain pemegang peran) yaitu Pemerintah Daerah. Pemkot Semarang melakukan revisi Perda Pendidikan karena salah satu alasannya adalah pengkajian ulang kemampuan Pemkot Semarang dalam membiayai pendidikan (pendidikan gratis) sampai kelas dua belas (12) atau sampai dengan SLTA, yang pada pelaksanaannya ternyata belum bisa dilaksanakan karena keterbatasan dana.

- c. **Argumen Sosiologis**, aspek demokrasi diperlukan agar Perda Pendidikan yang ditetapkan mendapat pengakuan, penerimaan dan dijalankan dengan penuh kesadaran yang bertanggung jawab. Pengakuan, penerimaan dan pelaksanaan Perda pendidikan

dengan baik jika materi muatan Perda Pendidikan tersebut sesuai dengan kebutuhan, aspirasi masyarakat terhadap pendidikan.

Terbukti pada lokasi penelitian *stakeholder* penyelenggara pendidikan menunjukkan pengakuan terhadap keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum Perda Pendidikan. Pada kategori kesadaran masyarakat yang bersangkutan untuk menerima daya-atur, daya-ikat, dan daya-paksa norma hukum tersebut baginya menunjukkan masyarakat yang berkepentingan dalam penyelenggara pendidikan dengan penuh kesadaran melaksanakan dengan tertib dan teratur Perda Pendidikan secara efektif. Namun ada beberapa pasal yang tidak bisa di jalankan yaitu pasal yang terkait dengan pendidikan gratis karena APBD yang terbatas ini terjadi pada Kota Semarang, Kota Salatiga dan Kota Surakarta.

2. Jika aspek demokrasi (formal dan materiil) tidak dijadikan landasan dalam pembentukan Perda Pendidikan akan berdampak pada penyelenggaraan pendidikan hak semua (setiap) orang sebagai HAM tidak dapat terlaksana. Karena pasal-pasal dalam Perda Pendidikan hanya menyebabkan terbelunggunya aparatur negara dalam menjalankan penyelenggaraan pendidikan yang berakibat pada ketidak terjangkau masyarakat luas untuk memperoleh pendidikan. Baik dalam akses, kontrol, maupun partisipasi dalam pendidikan. Hal ini terjadi karena proses pembentukan Perda Pendidikan yang salah.

Terbukti di tiga lokasi penelitian yaitu Kota Semarang, Kota Salatiga, Kota Surakarta, secara substansi adalah adanya proses pembentukan pada aspek formal yang hanya formalitas dan aspek materiil yang belum berdasarkan aspirasi masyarakat maka berdampak tidak semua orang dapat memperoleh pendidikan secara berkeadilan dan kebermanfaatan untuk kesejahteraan, baik secara yuridis, sosial maupun politik. Bahkan kualitas pendidikan semakin tidak menentu artinya ada kecenderungan menurun pada pencapaian prestasi siswa. Dampak tersebut dalam dimensi teori sistem hukum menurut Laurence M. Friedman yaitu struktur, substansi dan kultur hukum adalah sebagai berikut.

- a. Dampak dalam dimensi aspek struktur hukum dalam pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan.
  - 1) Lemahnya sinkronisasi vertikal dan horisontal akibat ketergantungan kepada prosedur dan kepada pihak yang diberi tugas, bukan berorientasi pada *performance oriented*.

- 2) Terlalu banyaknya hal yang perlu diintegrasikan diantara provinsi dan kabupaten/kota, dan diantara kabupaten/kota dalam provinsi, dan karena ketidakefektifan Musrebang tingkat kota sebagai alat sinkronisasi.
  - 3) Belum mantapnya kelembagaan komunitas untuk meningkatkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan.
- b. Dampak dalam dimensi aspek kultur hukum dalam pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan.
- 1) Rendahnya pemahaman dan kesadaran masyarakat terhadap urgensi Peraturan Daerah penyelenggaraan pendidikan akibat minimnya upaya sosialisasi pemerintah daerah mengenai aturan tentang penyelenggaraan pendidikan.
  - 2) Masih rendahnya profesionalisme para perencana untuk mempelajari semua aspek yang perlu diintegrasikan, terkait dengan kebijakan umum dan prioritas penyelenggaraan pendidikan yang diimbangi dengan persiapan yang memadai.
  - 3) Belum efektifnya keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan dan penetapan prioritas penyelenggaraan pendidikan di daerah.
- c. Dampak dalam dimensi aspek substansi hukum dalam pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan.
- 1) Sistem penyelenggaraan pendidikan belum dilaksanakan secara sistematis dan harmonis, dan perubahan yang diusulkan masih menyimpang dari aspirasi dan kebutuhan dasar pendidikan masyarakat setempat.
  - 2) Lemahnya perencanaan teknis terintegrasi pada sektor yang mendukung penyelenggaraan pendidikan.
  - 3) Lemahnya pengawasan tingkat kualitas kelayakan pelayanan, efektifitas dan efisiensi pelayanan pendidikan.
  - 4) Belum terakomodirnya pendekatan di bidang pembangunan pendidikan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.
3. Konstruksi model ideal pembentukan peraturan daerah yang berbasis aspek demokrasi di bidang pendidikan adalah dengan menggunakan metode analisis RegMAP dan *Regulatory Impact Assesment* (RIA) yang selanjutnya dianalisis secara hermeneutik dengan alur legislasi UU No. 10 Tahun 2004. Konstruksi ideal ini disebut model **integrative RegMAP-RIA (IRR)**. Model IRR di konstruksi dengan menggunakan delapan (8) indikator yaitu (1) Landasan, (2) Karakteristik, (3) Kelebihan, (4) Kelemahan, (5) Syarat kondisi penggunaan IRR, (6) Tahapan, (7) Cara penggunaan dan (8) Konsekuensi.

## B. IMPLIKASI STUDI

Penelitian ini berimplikasi sebagai berikut.

1. **Implikasi paradigmatis**, adanya perubahan paradigma pembentukan Peraturan Daerah, dari pertarungan kepentingan legislatif dan eksekutif bergeser ke arah partisipasi masyarakat pada substansi pemenuhan kebutuhan pendidikan masyarakat secara nyata dalam mewujudkan pendidikan yang berkeadilan dan menyejahterakan. Pergeseran ini akan lebih efektif dengan menggunakan model pembentukan *Integrative Regulatory Mapping* (RegMap) - *Regulatory Impact Assesment* (RIA) yang selanjutnya disingkat IRR.
2. **Implikasi teoretik**, penemuan hukum dalam pembentukan Perda yang efektif dengan menggunakan Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat dari Chambliss and Seidman. Terutama pada domain pembentuk, domain penerap sanksi dan domain pemegang peran. Oleh karena itu pembentukan Peraturan Daerah bidang pendidikan tidak hanya bertumpu pada legislatif-eksekutif, namun disinergikan dengan mengefektifkan *stakeholder* dan *expert*-DPRD, dan eksekutif secara konstruktif dengan menggunakan alur legislasi UU No. 10 Tahun 2004.
3. **Implikasi praksis**, antara lain sebagai berikut.
  - a. Semua pembentukan Peraturan Daerah terutama bidang penyelenggaraan pendidikan dianjurkan berdasarkan pada aspek demokrasi dengan menggunakan model IRR. Para pembentuk Peraturan Daerah (DPRD-legislatif), Pemerintah Daerah, Wali Kota melalui Bagian Hukum (Eksekutif) harus mampu menganalisis secara konkrit, ilmiah, dan empiris landasan perlunya pembentukannya (khususnya Perda Pendidikan) dalam perspektif filosofis, yuridis, sosiologis secara benar, baik dan tepat sebagai landasan dasar pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan. Konfigurasi politik dalam “Pansus Perda Pendidikan” mestinya mampu mengaktualisasikan kepentingan masyarakat secara utuh, nyata, bukan kepentingan partai semata. Artinya dianjurkan ada perubahan konfigurasi politik yang otoriter elitis ke arah konfigurasi Demokratis Partisipatoris.
  - b. Sebaiknya hindari pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan yang tidak berdasarkan aspek demokrasi karena akan berdampak pada kontra produktifnya penyelenggaraan pendidikan dengan filsafat pendidikan, bahwa pendidikan untuk semua sebagai bentuk perwujudan HAM. Oleh karena itu direkomendasikan dalam pembentukan Peraturan Daerah Bidang pendidikan mampu mewujudkan masyarakat dalam memperoleh pendidikan baik dalam akses, kontrol, maupun partisipasinya. Konsekuensinya di daerah dibentuk Badan Pengawas Legislasi Daerah (BPLD), beranggotakan Perguruan Tinggi dan LSM, Pemerintah, DPRD, bekerjasama secara sinergis dengan Badan Legislatif (Baleg) dan Pansus Perda.

- c. Penggunaan konstruksi model ideal **Integrative RegMAP-RIA(IRR)** dalam pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan sangat dianjurkan. Konstruksi ini dapat dilakukan dengan memodifikasi keunikan, karakteristik, dan kearifan nilai lokal kebutuhan pendidikan pada masyarakat tempat peraturan daerah dibentuk dengan tetap bertumpu pada legislasi UU No.10 Tahun 2004, UU No.32 Tahun 2004, dan Permendagri No.16 Tahun 2006.

### DAFTAR PUSTAKA

- A.A.G. Peters, Koesriani Siswosoebroto, 1988. *Hukum dan Perkembangan Sosial : Buku Teks Sosiologi Hukum*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Amiruddin dan Zainal A. 2006. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Andrew, Altman. 1990, *Critical Legal Studies a liberal critique*, Princerton, N.J. : Princeton Univ. Press.
- Apple, Michael W, and James A Bene, 1995, *The Case of Democratic School*, dalam Michael W Apple and James A Beane, '*Democratic School*', ASCD, Virginia : Alexandria.
- Arinanto, Satya. 1991. *Hukum dan Demokrasi* . Jakarta: Ind Hill-Co.
- Asshiddiqie, Jimly dan Muchamad Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta : Konstitusi Press.
- Azhary, Muhammad Tahir. 2007. Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Bakar, Abu. dan Zainal Abidin. 1993. Pengaruh Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia, (Jurnal Mimbar Hukum No. 9 Thn. IV). Jakarta: Al-Hikmah.
- Bahl, R (Ed)., 1981. *Urban Government Finance; Emerging Trends*, London : Sage.
- Barker, Thomas & David L., Caner. 1999. *Police Deviance*, Third Edition, Jakarta: Cipta Manunggal.
- Bielcher, Josef. 2006. *Hermeneutika Kontemporer : Hermeneutika sebagai Metode, Filsafat dan Kritik*, (alih bahasa oleh Masmuni Mahatma), Penerbit Fajar Pustaka Baru, Yogyakarta.
- Beentham, 1999. *Democracy and Human Rights*, Oxford: Polity Press.
- , Bracking, Kearton & Weir, 2002. *International IDEA Handbook and Democracy Assessment*, New York: Kluwer Law International.
- Berger, Peter L. and Thomas Luckmann, 1990. *Tafsir Sosial Atas Kenyataan, Risalah tentang Sosiologi Pengetahuan*, Jakarta: LP3ES.
- , 1974. *Pyramids of Sacrifice, Political Ethics and Sosial Change*, England : Penguin Books Ltd.
- , 1969. *The Sacred Canopy*, New York : Anchor Books.
- Berman, Harold J., 1983. *Law and Revolution, the Formation of the Western Legal Tradition*, England : Harvard University Press.
- , 1977. *The Origins of Western Legal Science*, Harvard Law review, Vol. 90. No.5.
- Black, Donald, 1989. *Sociological Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- , 1976, *The Behavior of Law*, London : Academic Press Inc.

- Bohannon, Paul. 1967. "The Differing Realism of the Law", dalam *Law and Warfare : Studies in the Anthropology of Conflict*, P Bohannon (ed) New York: The Natural History Press
- Bryant, A.G. Cristopher, 1991. *Giddens, Theory of Structuration, A Critical Appreciation*, London : First Published.
- Bryson, John M. 2000. (Alih Bahasa oleh M. Miftahudin). *Prencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Budiarjo, Miriam . 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* . Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Bahmuller, C.E. 1996. *The Future of Democracy and Education for Democracy*, Calabasas: Center for Civic Education (CCE).
- Chambliss, William J. & Robert B. Seidman. 1971. *Law, Order and Power*. Reading, Massachusetts: Adison-Wesley Publishing Company.
- Chaedar Alwasilah, 2002, *Pokoknya Kualitatif: Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Pustaka Jaya
- Coser, Lewis, 1956. *The Functions of Sosial Conflict*, New York, The Free Press.
- Cotterell, 1984. Roger, *The Sociology of Law : An Introduction*, London: Butterworths.
- , 2002. *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Bandung: Pustaka Setia.
- Dahl, Robert A., 2001. *Perihal Demokrasi, Menjelajah Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- , 1971 *Poliarchy : Participation and Oppotition*, Yale University Press, New Haven.
- Darmodiharjo, Darji. 1999, *Pokok-Pokok Filsafat Huku, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- , 1979, *Santi Aji Pancasila*, Jakarta: Usaha Nasional.
- Dahrendorf, Ralf. 1994. *Konflik-Konflik dalam Masyarakat Industri*. Jakarta; Rajawali.
- Dewey, John. 1994, *Democracy and Education*, New York, The Free Press.
- Dimiyati, Hartono, M. 1997. *Lima Langkah Membangun Pemerintahan yang Baik*, Jakarta, Ind. Hill Co.
- Dimiyati, Khudzalifah, 2003. *Teorisasi Hukum, Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Surakarta: Muhammadiyah University Prees.
- Djahiri, A.K., dkk. 1998. *Analisis Temuan Penelitian Pandangan Guru PPKN SLTP dan SMU Negeri di Jawa Barat serta Implementasinya terhadap Pembaharuan Kurikulum PPKn 1994*, Bandung: Lab PPKN IKIP.
- Djohar, 2003, *Pendidikan Strategik, Alternatif untuk Pendidikan Masa Depan*, Jogjakarta: LESFI.
- Djojonegoro, W. 1996. *Limapuluh Tahun Pendidikan Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Ella Yulaeawati. 2004. *Kurikulum dan Pembelajaran: Filosofi Teori dan Aplikasi: Pakar Raya*, Jakarta.
- Eko Sutoro. 2004. *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta: APMD Press,
- El-Muhtaj, Majda. 2002. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Prenada Media.
- E. Sumaryono, 1999. *Hermeneutik, Sebuah Metode Filsafat*, Edisi Revisi, Penerbit Kanisius, Yogyakarta .
- Fakrulloh, Zudan. 2009. *Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum (Sebuah Pencarian)*. Jakarta: Rajawali Press.

- Friedman, Lawrence M. 1997. *The Legal System. A Sosial Science Perspektive*, New York : Russel Sage Fundation.
- , 1969. *Legal Culture and Sosial Development*, *Law and Society Review: The Journal Of The Law and Society Association*.
- L. Wolfgang. 1953. *Legal Theory*, London: Stevens and Sons Ltd.
- Friedmann, W. 1994. *Teori dan Filsafat Hukum, Ideadisme Filosofis dan Problem Keadilan* (Susunan II), terj. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Frost, Joyce Rocker & William W. Wilmot. 1978. *Interpersonal Conflict*. Dubuque. Iowa Wm, C. Brown.
- Gaffar, Afan. 1995. *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gandal, J.E. dan Finn, E.S. 1992. *Education for Democracy*, Calabasas: CCE.
- George Ritzer, Douglas J. Goodman.. 2003. *Teori Sosiologi Modern Edisi Keenam*, Jakarta: Prenada Media.
- Goodlad, John I, Democracy, 1996, *Education and Community*, dalam Roger Soder, *Democracy, Education and the School*, San Francisco: Jossey Bass.
- Habermas, Jurgen , 2001, *Between Fact and Norm, Contribution to Discourse Theory of Law and Democracy* (alih bahasa : William Rehg), Massachusetts, The MIPR Press.
- Halim, Ridwan, 2005. *Pengantar Ilmu Hukum : dalam Tanya Jawab*, edisi Kedua, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Herbertus Sutopo, 1988, *Pengantar Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar Teoretis dan Praktis*, Surakarta : Universitas Sebelas Maret.
- Hikam, Muhammad AS., 1996. *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Hidayat, Arief. 2006. *Kebebasan Berserikat Di Indonesia (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum)*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Howard, GG and R.S. 1999. Summers, *Law Its Nature And Limits*. New Jersey: Prestic Hall.
- Huda, Ni'matul. 2004. *Politik Ketatanegaraan Indonesia : Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Bandung: FH UII PRESS.
- Husin, Kadri 1985. "Penegakan Hukum", Seminar Nasional Kerjasama Polda Sumbagsel dengan Universitas Lampung, Bandar Lampung.
- , 1998. "Penerapan Asas-asas hukum dalam Pembentukan Hukum Nasional", Makalah Seminar Daerah Lampung.
- Huntington, Samuel P. 2004. *Tertib Politik: Pada Masyarakat yang sedang Berubah*, Rajawali Pers, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Ibrahim, Anis, 2008. *Legislasi dan Demokrasi (Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Jakarta; In-TRANS Publishing.
- Indarti, Erlyn, *Legal Konstruktivisme: Paradigma Baru Pendidikan dalam Rangka Membangun Masyarakat Madani*, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, Vol XXX No. 3 Tahun 2001.
- , 2001. *Menjadi Manusia Merdeka: Menggagas Paradigma Baru Pendidikan Hukum untuk Membangun Masyarakat Madani*, Orasi Ilmiah dalam Dies Natalis Ke-44 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 8 Januari 2001.
- Jackson, K.D and Pey. L. W., 1980. *Political Power and Communication in Indonesia*, University of California Press.



- Jalal, Fasli dan Dedi Supriyadi. 2001. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicita.
- J. Plano 2005. dalam A. Mansyur Effendi, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) dan Proses Dinamika Penyusunan Hukum Asasi Manusia (HAKHAM)*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- James W. Nickel. 1996. *Making Sense of Human Rights Philosophical Reflection on The Universal Declaration of Human Rights*, Trjm, , Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama
- Johnson, Doyle Paul. 1989. *Teori Sosiologi Modern dan Klasik*, Jakarta: Gramedia.
- Joseph, Goldstein, 1975. *Police Discretion Not to invoke the Criminal Proses: Low – Visibilty Disision in the Administration of Justice*, dalam Goerge F. Cole, *Criminal Justice: Law and Politics*, secon edition.
- Kantaprawira, Rusadi. 1997. *Aplikasi Pendelatan Sistem Dalam Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta: Bunda Karya.
- , 1999. *Sistem Politik Indonesia : Edisi Revisi*, Bandung: Sinar Baru Algesindo Offset.
- KC Wheare, 2003. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terjemahan dari *Modern Constitution*, Alih bahasa: Muhammad Hardani, Jakarta: Pustaka Eureka.
- Kelsen, Hans. 1973. *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel.
- Khun, Thomas. 1962. *The Structure of Scientific Revolution*, 2nd ed. 1970. Chicago University Press.
- Lyndon B. Johnson. 1998. *An Assessment of We the People...Project Citizen*, School of Public Affairs, The University of Texas Austin.
- Mastuhu, 2003, *Menata Ulang Pemikiran Sistem Pendidikan Nasional dalam Abad 21*, Jogjakarta: Safiria Insania Press.
- Mahendra Putra Kurnia, 2008, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media: Yogyakarta.
- Mahmud, Peter Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Mahfud MD, Moh, 1999. "*Tinjauan Substansi Reformasi Hukum* ", makalah pada *Semiloka Refleksi Kritis Terhadap Proses Reformasi*, UGM Yogyakarta, 27-28 Januari 1999.
- , 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.
- , 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Penerbit Pustaka LP3ES. Jakarta.
- , 1993. *Perkembangan Politik, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, (Disertasi Doktor) Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- , 2006. *Politik Hukum di Indonesia*, Penerbit Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Makmun, Abin Syamsudin.1996. *Analisis Posisi Pendidikan*. Jakarta: Biro Perencanaan Depdikbud.
- Maria Farida Indrati. S, 2007, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius: Yogyakarta.
- Mantidale, Don. 1960. *The Nature and Types of Sociological Theory*. Boston: Hougnton Mifflin Co.
- Marcuse, Herbert. 1966. *One Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*, Beacon Press.

- Marx, Karl dalam Lawrence Rosen dalam A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, (ed)., 1999. *Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum Buku I*, Pustaka Sinar Harapan.
- Mas'ood, Mohctar.2000. *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Menski, Werner , 2006, *Comparative Law in A Global Context, The Legal Systems of Asia and Africa*, Second Edition, Cambridge University Press: United Kingdom.
- Miles, Matthew B and Huberman, A Michael, 1984, *Qualitative Data Analysis; A Source Book of New Methods*, London : Sage publications Beverly Hills.
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Penerbit PT. Remaja Rosdakarya.
- Moelatiningsih Maemoenah, Moempoeni, 2003. *Implementasi Azas-azas Hukum Tata Negara Menuju Perwujudan lus Constituendum di Indonesia*. Makalah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip Semarang.
- Muladi, 2003. *Aspek Moral dan etika Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Seminar Nasional dan Rakernas FORKAPHT, Jakarta.
- , 2002. *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Yakarta: The Habibie Center.
- , 2002. *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Cetakan Ke II. Semarang. Penerbit Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Nouman, W.L. 2001. *Sosial Research Methods* dalam Erlyn Indarti, Legal Constructivism: Paradigma Baru Pendidikan Hukum Dalam Rangka Membangun Masyarakat Madani, Majalah Masalah-masalah Hukum Vol. XXX No. 3 Juli-September 2001.
- Nonet, Philip. dan Philip Selznick, 2003. *Hukum Responsif, Pilihan Masa Depan..* Buku ini judul aslinya adalah "*Law & Society in Transition : Toward Reponsive Law*. Jakarta: HUMA
- Pound, Roscoe.1912 "Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence", *Harvard Law Review* Vol. 25, Desember 1912.
- Rahnuhandoko.2000. *Terminologi Hukum Inggris – Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika..
- Rahardjo, Satjipto. 2006, *Hukum dalam Jagad Ketertiban*, UKI Press, Jakarta
- , 1986. *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa
- , 2005. "*Hukum Progresif. Hukum yang Membebaskan*", *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 1 No. I April 2005.
- , 2000. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- , 1983. *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru
- , 2006. *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- , 2000. *Reformasi Hukum Indonesia*, dalam Selo Soemardja, (ed.), *Menuju Tata Indonesia Baru*, yakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- , 2002. *Sosiologi Hukum : Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2002.
- , 2004. *Teorisasi Hukum : Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia*, Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- , 2004 *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Editor Khudzaifah Dimiyati), Surakarta : Muhammadiyah University Press.

- Ridwan HR. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press
- Ritzer, George .1975. *Sociology: a Multiple Paradigm Science*, Boston Allyn and Bocon.
- Rauf, Maswadi. dkk, 2011. *Menakar Demokrasi di Indonesia, Indeks Demokrasi Indonesia 2009*. UNDP-Indonesia: Jakarta.
- Rodiyah.2009. Model Strategi Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Percepatan Pengarusutamaan Gender bidang Pendidikan di Jawa Tengah. Penelitian Hibah Strategis Nasional. DP2M–Dikti-Jakarta.
- Rosen, Lawrence dalam A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, (edit.), 1999. *Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sadiman, Arif S.,2001, *Paradigma Baru Pengemasan Pendidikan yang Demokratis Ditinjau dari Segi Aspek Kebijakan*, Makalah Seminar Nasional Teknologi Pembelajaran di Malang.
- Salim, Agus. 2006. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*.Yogyakarta: UGM Press.
- Samekto, Adji. 2003. *Studi Hukum Kritis Kritik Terhadap Hukum Modern*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Sanusi, A. 1998. *Membudayakan Pilar-Pilar Demokrasi Konstitusional Indonesia*, Bandung: Panitia Seminar PPKN IKIP.
- Scholten, Paul M. 2005. *Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit PT. Alumni.
- Seidman, Robert B. & William J. Chambliss, 1948. *Law, Order, and Power*, Printed in United States of America, Pubhlised Stimulant Costly in Canada Library of Congress Catalog Card No. 78-111948.
- Sidharta, Arief. 1996. *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji., *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sparingga, Daniel, 2000, *Paradigma Baru Pengemasan Pendidikan yang Demokratis Ditinjau dari Segi Sosiologi*, Malang: IPTP.
- Sudikno Mertokusumo. 1993. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- 2006. *Penemuan Hukum : sebuah pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Sudarsono, J. 1999. *Fostering Democratic Living: The Roles of Governmental and Community Agencies*, Bandung: CISED.
- Sumitro, Ronny Hanitiyo.1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Yakarta: Ghalia Indonesia.
- , 2003. *Metode Penelitian Hukum* (Cetakan keenam). Jakarta: Penerbit PT. Raja Grafindo.
- Sudarwan, Danim, 2002. *Menjadi Penulis Kualitatif, Ancangan Metodologi, Presentasi, dan Publikasi Hasil Penulisan untuk Mahasiswa dan Penulis Pemula Bidang Ilmu-Ilmu Sosial, Pendidikan dan Humaniora*, Penerbit Pustaka Setia Bandung.
- Suteki, 2010. *Rekonsruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat..* Surya Pena Gemilang Publishing: Malang.
- , 2008. *Rekonsruksi Politik Hukum tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial*. Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Undip.
- Strauss and J.Corbin, Busir. 1990. *Qualitative Research;Graunded Theory Prosedure and Techniques*.Sage Publication: London.

- Syarifin, Pipin. 2006. Teknik dan Praktek Pembentukan Praturan Daerah. Gema Multi Ilmu: Jakarta.
- Tahir Azhary,. Muhammad . 2007. *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Tanya, Bernard L. Yoan Simanjuntak, Markus Y. Hage, 2004. *Teori Hukum, Strategi Tertib manusia Lintas Ruang dan Generasi*, cet. Pertama Agustus, CV. KITA, Surabaya.
- Tarcov, Nathan, 1996, *The Meaning of Democracy*, dalam Roger Soder, 'Democracy, Education and The school', San Francisco : Jossey Bass.
- Unger , Roberto M. 1999, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta.
- Wahab, A.A. 1999. *Pengembangan Konsep dan Paradigma Pendidikan Kewarganegaraan Baru Indonesia bagi Terbinanya Warganegara Multidimensional Indonesia*, Bandung: CISED.
- Warasih, Esmi. 1999. *Metodologi Penulisan Bidang Ilmu Humaniora*, Bahan Pelatihan Metodologi Penulisan Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Undip, Semarang.
- Wiener, Norbert. 1950. *The Human Use of Human Beings, Cibernetic and Society*, Doubleday & Company, Inc, New York.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 1989. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional : Suatu Telaah Mengenai Transplantasi Hukum ke Negara-Negara yang telah Berkembang, Khususnya Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Sosiologi Hukum pada Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Airlangga : Surabaya.
- 2003. *Hukum dalam Realitas Perkembangan Sosial Politik dan Perkembangan Kritik-Teoretik yang Mengarah Mengenai Fungsinya*. ELSAM – HUMA, Jakarta.
- 2002, "Hukum, Metode, dan Dinamika Masalahnya " ELSAM – HUMA, Jakarta.

## CURRICULUM VITAE



- a. Nama dan gelar : Rodiyah , SPd. SH., M.Si.  
 b. Tempat, tanggal lahir : Tegal, 19 Juni 1972  
 c. Jenis Kelamin : Perempuan  
 d. Gol/Pangkat /NIP : IIIId/Penata /197206192000032001  
 e. Jabatan fungsional : Lektor  
 f. Jurusan /Fakultas : Fakultas Hukum-UNNES  
 g. Perguruan Tinggi : Universitas Negeri Semarang  
 h. Pendidikan

No	Jenjang	Prodi	Perguruan Tinggi	Tahun Pendidikan - Lulus
1	S1 (SPd)	Pendidikan Moral Pancasila	IKIP Semarang	1990-1995
2	S2 (MSi)	Ketahanan Nasional	UGM Yogyakarta	1996-1998
3	S1 (SH)	Ilmu Hukum	UNTAG Semarang	2005-2007
4	S3 (Dr)	Program Doktor Ilmu Hukum	UNDIP	Mulai kuliah tahun 2008 Lulus 2011 (ujian terbuka 10 Desember 2011)
5		<i>Law School (literature Study)</i>	<i>The University of Wisconsin- USA</i>	Sandwich Like Programs Okt-2009- Jan-2010

- i. Alamat kantor : Gd. C4. Lt. 1 Kampus Sekaran,  
Gunung pati, Semarang. 50221 Telp. Fax. (024) 8507891  
 j. Alamat Rumah : Jl. Sejahtera Selatan B-23 Perum Trangkil Sejahtera  
Gunungpati Semarang. 50221. HP. 08156556364  
 k. Alamat e-mail : [rodiyahtangwun@yahoo.com](mailto:rodiyahtangwun@yahoo.com)  
 l. Keluarga :  
     1). Suami : AKP. Arie Iman Prasetya, SPd  
     2). Anak : a). Asaffa Ridzqi Amandha Kelas 4 SD Islam Almadinah  
               b). Bintang Kresna Adiputra Kelas 3 SD Islam Almadinah  
               c). Candrasmurti Fajarreno Arieputra TK B Islam Almadinah  
     3) Orangtua : Tangwun Bin Sapran (Alm)  
                   Umritya Binti H. Ikhsan  
     4) Mertua : Moh. Yusuf Syaefuddin Bin H. Abdul Majid (Alm)  
                   Hj. Kusprati Binti Sukarto

### **I. Riwayat Pangkat/Golongan**

No	Pangkat/Golongan	Nomor SK	Tgl SK	TMT	Masa Kerja
1	- - CPNS	008/K11.13/KP.01/2000	04-05-2000	01-03-2000	0 Th, 0 Bln
2	III/A - Penata Muda	057/J40.02/KP.02/2001	13-06-2001	01-07-2001	1 Th, 4 Bln
3	III/B - Penata Muda Tk. I	034/J40/KP-5.1/2005	05-04-2005	01-04-2005	5 Th, 1 Bln
4	III/C - Penata	057/H37/KP-5.1/2008	31-03-2008	01-04-2008	8 Th, 1 Bln
5	III/D - Penata Tk. I	151A/H37/KP-5.1/2010	06-10-2010	01-10-2010	10 Th, 7 Bln

### **II. Jabatan Fungsional Akademik**

No	Jab. Fungsional	Nomor SK	Tgl SK	TMT
1	Asisten Ahli Madya	176/J40/KP-14.1/2002	30-09-2002	01-10-2002
2	Lektor	395/H37/KP-14.1/2008	31-03-2008	01-04-2008

### **III. Publikasi Ilmiah**

1. Kinerja Aparatur Pemda Pada Kantor Sekretaris Daerah Propinsi Jawa Tengah  
Jurnal: Integralistik Standar: Nasional Terakreditasi  
No./Vol.: No.1 Th.XV Jan-Juli Halaman: 89-106 Tahun: 2004, ISSN: 0835-7208
2. Perlindungan Hukum dan Pemberdayaan Kemandirian Perempuan Dalam Implementasi UU No.23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT  
Jurnal: Pandecta. Jurnal Ilmu Hukum  
No./Vol.: Vol.2 N0.1, Januari- Halaman: 45-57 Tahun: 2008, ISSN: N0.1907-8919
3. Ironis , Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Antara Harapan dan Realitas Dalam Sistem Hukum Politik Indonesia  
Jurnal: Jurnal Konstitusi No./Vol.: Vo.I, N0.1 November Halaman: 6981 Tahun: 2008, ISSN: 1829-7706
4. Paradigma Komitmen Kepolisian Pasca Reformasi  
Jurnal: Tanggon Kosala  
No./Vol.: 1 Tahun 1, Juli 2010 Halaman: 1-20 Tahun: 2010, ISSN: 2087-0043
5. Strategi Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Percepatan Pengarusutamaan Gender (PUG) Bidang Pendidikan  
Jurnal: Masalah-Masalah Hukum Standar: Nasional Terakreditasi  
No./Vol.: 40 N0.2 Juni 2011 Halaman: 1-8 Tahun: 2011, ISSN: 0216-1389

### **IV. Mata Kuliah yang Diampu**

1. Tehnik Perundang-undangan
2. Metodologi Penelitian
3. Penulisan Karya Ilmiah
4. Hukum Lingkungan
5. Ilmu Negara
6. Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian: Pendidikan Pancasila, Pendidikan Kewarganegaraan .

## V. Penelitian Yang Pernah Dilakukan

No	Judul Penelitian	Tahun
1	Pengaruh tingkat ekonomi, sosial budaya, ideologi-politik dan kepentingan terhadap kerentanan masyarakat Jawa Tengah .	2001
2	Pengaruh Daya Tangkal, Pola Asuh Keluarga, Manajemen RW Profesionalitas BK dan Koordinasi Polri terhadap potensi kena narkoba .	2002
3	Analisa kebutuhan dalam rangka pemberdayaan Badan Perwakilan Desa (BPD) di Kecamatan Limbangan Kabupaten Kendal Propinsi Jawa Tengah. (DIPA UNNES)	2002
4	Tingkat kepatuhan masyarakat Jawa Tengah terhadap pelaksanaan UU No. 12 Tahun 1994 tentang Lalulintas, Angkutan dan Jalan Raya	2003
5	Persepsi Masyarakat terhadap Anak Jalanan di Jawa Tengah.	2004
6	Kinerja Lulusan Akpol Tahun 2000-2003 sebagai Perwira Remaja Pelindung, Pengayom dan Pelayan masyarakat (di Polda Metro, polda Jabar dan Polda Jatim).	2004
7	Penanganan korban KDRT dalam pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT) di Jawa Tengah.	2005
8	Kajian Substansi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terhadap Peraturan Pemerintah dan Perda Propinsi Jawa Tengah. (DIPA UNNES).	2006
9	Model Pendampingan Holistik terhadap Anak dan Perempuan Korban KDRT di Jawa Tengah. (DP2M DIKTI)	2006
10	Kinerja RPK dalam Penanganan korban KDRT di Wilayah Hukum Polwiltabes Semarang.	2007
11	Pemberdayaan Lembaga Perempuan dalam Pendampingan Anak dan Perempuan Korban KDRT di Kabupaten Semarang. (Kajian Wanita DP2M DIKTI)	2007
12	Kinerja Lulusan Akpol Tahun 2000-2006 sebagai Perwira Remaja Jiwa Ksatria, Arif dan Profesional (di 14 Polda Seluruh Indonesia).	2007
14	Rekrutmen Pengisian Keanggotaan BPD di Desa Kedung Kelor Kecamatan Warurejo, Kabupaten Tegal. (DIPA UNNES)	2007
15	Kinerja RPK dalam penanganan korban KDRT di Wilayah Hukum Polwiltabes Semarang (DIPA UNNES)	2007
16	Kinerja Perwira Remaja Lulusan Akpol 2007 dalam Pelaksanaan Tugas SPK di 10 Polda di Indonesia.	2008
17	Model Pemberdayaan Dosen MKPK dalam Pembelajaran Sensitif Gender. (DIPA UNNES)	2008
18	Model Percepatan Penyadaran Gender Melalui Buku Ajar PKn SMP Berwawasan Gender di Kota Semarang. (DIPA UNNES).	2008
19	Model Pemberdayaan Kelompok Rentan KDRT Anak dan Perempuan berbasis <i>Need Assessment</i> di Pesisir Kabupaten Tegal (DIPA UNNES)	2009
20	Model Strategi Kebijakan Otonomi Daerah dalam Percepatan Pengarusutamaan Gender (PUG) Bidang Pendidikan. (Penelitian Hibah Strategis Bacth II DP2M-DIKTI).	2009
21	Perilaku Kebiasaan Makan Pada Wanita dan Implikasinya terhadap Masalah Kesehatan di Desa Kandri Gunngpati.(angota). (DIPA UNNES)	2009
22	Diversifikasi Pangan Dalam Kebiasaan Makan Keluarga di Desa Mangli Kabupaten Magelang. (anggota). (DIPA UNNES)	2009
23	Model Pemberdayaan FKPM di Perguruan Tinggi. (Kerjasama Unnes-Polda Jawa Tengah).	2010
24	Kinerja Lulusan Akpol dalam melaksanakan Tugas sebagai <i>First Line Supervisor</i> dan Kemampuan melakukan Diskkresi dalam Pelaksanaan Tugas. (Mabes Polri).	2011

## VI. Pengabdian Kepada Masyarakat

No.	Kegiatan
1	Sosialisasi UU No.5 Tahun 1960 tentang Agraria dalam Pelaksanaan Sistem Ijon di Kecamatan Limbangan Kabupaten Kendal. Program: DIPA LPM UNNES Tahun: 2001
2	<i>Need Assesment</i> BPD di Kecamatan Limbangan Kabupaten Kendal Program: DIPA LPM UNNES Tahun: 2002
3	Pelatihan dan Pemberdayaan Bhayangkari Cabang Semarang Selatan dalam Pelaksanaan UU No.23 Tahun 2004 tentang PKDRT. Program: Rutin LPM UNNES Tahun: 2005
4	Sosialisasi dan Pendampingan Anak serta Perempuan Korban KDRT di Seluruh Jajaran Lembaga UNNES.. Program: PR II UNNES Tahun: 2006
5	Sosialisasi PP No.72 dan PP No.73 Tahun 2005 Tentang Desa dan Kota Program: Pengabdian UNNES Tahun: 2006
6	Sosialisasi UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT di PPK Gunungpati, LP Wanita Bulu Semarang, -PKK Limbangan Kabupaten Kendal, - Dharma Wanita UNNES Program: Rutin Tahun: 2007
7	Sosialisasi Polmas di lingkungan Akademika Unnes. Program: Rutin Tahun: 2007
8	Penagulangan Dampak Negatif Tayangan Televisi Terhadap Anak Bagi Ibu-Ibu PKK Kelurahan Sendang Mulya Semarang. Program: DIPA-UNNES Tahun: 2007
9	Sosialisasi dan Pelatihan Kemahiran Perwakafan pada Tanah Milik di Desa Kalisegoro-Gunungpati- Semarang. Program: Pengabdian Fakultas Tahun: 2008.
10	Pelatihan <i>Legal Drafting</i> pada Badan Permusyawaratan Desa se-Kecamatan Warurejo Kabupaten Tegal. Program: Rutin LPM UNNES. Tahun: 2008
11	Pelatihan Penyadaran Gender dalam pembuatan Buku Ajar Berwawasan Gender pada Guru SMP Kota Semarang. Program: Rutin LPM UNNES. Tahun: 2008
12	Pelatihan Pembuatan Naskah Akademik Peraturan Desa APBDes di Desa Kedung Kelor Kecamatan Warurejo Kabupaten Tegal. Program: Rutin DIPA UNNES. Tahun: 2009
13	Sosialisasi dan Pelatihan Penyadaran Gender dalam pembuatan Buku Ajar Berwawasan Gender pada Guru SD Kota Tegal. Program: Rutin DIPA UNNES Tahun: 2009
14	Pelatihan Model Penyadaran Gender Melalui Budaya Sekolah/Madrasah Berwawasan Gender di MTs Negeri Pemalang. Program: DIPA UNNES Tahun: 2011

## VII. Karya Ilmiah yang Diseminarkan (Sebagai Pembicara)

No	Judul	Tanggal	Seminar Pada
1.	Strategi Sun Tzu Dalam Belajar Ketrampilan Berbasis Ketrampilan Hidup ( <i>Learning Skill Bases Life Skill</i> )	04 Mei 2005	Seminar Nasional “Menggagas Pendidikan Nasional Ke Depan Sebagai Investasi Peradaban”
2.	Sun Tzu “Menang Tanpa Menyerang” (Kasus Perairan Ambalat)	21 Mei 2005	Seminar nasional “Konflik Ambalat dalam Dinamika Hubungan Internasional
3.	<i>Civic Education</i> (Pendidikan Kewarganegaraan) Bagian IPS yang Berbasis pada Demokrasi Indonesia	07-08 Januari 2006	International Seminar “Indonesia Association Social Science Educationist (IASSE) “International Social Science Education Comparison”
4.	Pendidikan Budi Pekerti dalam integralistik Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan di Sekolah	22 Juni 2006	Seminar Mahasiswa Prodi PPKn HKn FIS UNNES “ Pendidikan Budi Pekerti dan



		Implementasinya pada Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan di Sekolah” Seminar
5.	Lembaga Pelindungan Saksi dan Korban (Pembela HAM dan Relawan Pendamping Korban KDRT ?”	21 Pebruari 2007 FIS UNNES “ Perlindungan Hukum terhadap Relawan Pendamping Korban KDRT”
6.	Perlindungan dan pemberdayaan perempuan dalam implementasi UU No.23 Tahun 2004	6 Nopember 2007 Workshop pemberdayaan dan kemandirian perempuan
8	Perlindungan Hukum terhadap Relawan Pendamping Anak dan Perempuan Korban KDRT	Agustus 2007 Seminar Pelatihan PUG Untuk BEM. Kerjasama Diknas Jawa Tengah dengan PSG UNNES
9	Tehnik Perundang-undangan dalam Pembuatan Peraturan Kemahasiswaan UNNES	22 Januari 2008 Pelatihan <i>Legal drafting</i> untuk DPM KMU Universitas Negeri Semarang
10	Pelatihan Pembuatan Silabus, RPP, Buku Ajar Berwawasan Gender	April dan Mei 2008 TOT Fasilitator PUG Pendidikan di Jawa Tengah
11	Seks Dan Gender, Kebutuhan Gender KTSP Dan Pembelajaran Responsif Gender	03 Juni 2008 TOT Fasilitator Metode Pembelajaran Berprespektif Gender
12	Kepemimpinan Madrasah	Tahun 2009 Workshop Kepala Madrasah di Jawa Tengah
13	Pembuatan Mdia Pembelajaran Berbasis Pada Power Point	Tahun 2010 Workshop Pembuatan Media untuk Madrasah
14	Pendidikan Karakter dalam Perspektif Pendidikan Madrasah dan Pesantren	Tahun 2011 Workshop pendidikan Karakter Kepala Madrasah- Kanwil Kemenag Jawa Tengah
15	Urgensi Kabupaten/Kota Layak Anak dalam Perspektif Pemenuhan Hak Anak.	10 Oktober 2011 Workshop Kabupaten/Kota Layak Anak

### VIII. Buku

- 1 Judul: Kurikulum Dan Buku Teks PMP-Kn. Penerbit: Unnes Semarang Tahun: 2005
- 2 Judul: Metodologi Penelitian Sosial. Penerbit: AKPOL Semarang Tahun: 2006
- 3 Judul: Pendidikan Kewarganegaraan.  
Penerbit: Aneka Ilmu Semarang, Tahun: 2006, ISBN: 979-736-421
- 4 Judul: Pedoman Penulisan Dan Pembimbingan Tugas Akhir  
Penerbit: AKPOL Semarang, Tahun 2007
- 5 Judul: Penyusunan Perundang-Undangan. Penerbit: Buku Ajar-Unnes Semarang, Tahun 2008
- 6 Judul: Silabus, Rencana Pembelajaran Sensitif Gender Bidang Studi PKn, IPS, Bahasa Indonesia dan Agama Untuk TK, SD/MI, SMP/MTS DAN SMA/MA  
Penerbit: Diknas Propinsi Jawa Tengah- AIBEP - Semarang, Tahun 2008
- 7 Judul: Modul Pembelajaran Sensitivitas Gender (Fasilitator Pendidikan)  
Penerbit: Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Tengah Kerjasama Dengan AIBEP (Australian Indonesian *Basic Education* Program). Semarang, Tahun 2008

- 8 Judul: Modul Sensitivitas Gender (Fasilitator Pendidikan)  
Penerbit: Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Tengah Kerjasama Dengan AIBEP (Australian Indonesian Basic Education Program) Semarang. Tahun 2008
- 9 Judul: Pancasila Dalam Perspektif Kefilsafatan Dan Praktis  
Penerbit: Ar-Ruzz Media Yogyakarta. Tahun: 2010, ISBN: 978-979-25-4754-2
- 10 Judul: Tehnik Perundang-Undangan  
Penerbit: Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang 2011 Semarang.  
Tahun: 2011, ISBN: 978-979-097-116-5

#### IX. Jabatan Di Unnes

- |    |   |      |                 |
|----|---|------|-----------------|
| 1  | Ketua Bidang Penelitian Humaniora-Pusat Penelitian dan Pengkajian Kependidikan-UNNES            | 2003 | Sampai sekarang |
| 2  | Sekretaris Pusat Studi Gender . LP2M - Unnes  | 2007 | 2009            |
| 3  | Gugus Pengelola Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang | 2008 | 2009            |
| 4. | Asesor Guru , Nomor Induk Asesor (NIA) 8140154021   | 2008 | Sekarang        |

#### X. Jabatan Di Luar Unnes

- |   |  |      |                 |
|---|--|------|-----------------|
| 1 | Dewan Verifikasi Tugas Akhir Akpol   | 2007 | Sampai sekarang |
| 2 | Ketua Bidang Advokasi Madrasah Development Centre (MDC) Kanwil- Kemenag- Propinsi- Jawa Tengah | 2010 | Sampai sekarang |

#### XI. Pelatihan

- | No. | Pelatihan  |
|-----|--|
| 1   | Nama Pelatihan: Lokakarya Dan Pelatihan Metodologi Sosial<br>Penyeleggara: Pascasarjana UGM. 6 Hari, Dari 12 April 2001 Sampai 19 April 2001   |
| 2   | Nama Pelatihan: Workshop Nasional: Rekonstruksi Hubungan Sipil-Militer Menuju Indonesia Baru.<br>Penyeleggara: Puslitbang-Kebudayaan-LIPI<br>Jangka Waktu: 2 Hari, Dari 27 September 2000 Sampai 28 September 2000                                   |
| 3   | Nama Pelatihan: Pelatihan Penulisan Proposal Penelitian Penyeleggara: Lemlit Unnes<br>Jangka Waktu: 6 Hari, Dari 27 September 2000 Sampai 03 Oktober 2000  |
| 4   | Nama Pelatihan: Pelatihan Metodologi Penelitian Dosen Muda. Penyeleggara: Lemlit Unnes. Jangka Waktu: 4 Hari, Dari 25 Maret 2001 Sampai 28 Maret 2001  |
| 5   | Nama Pelatihan: Semiloka Dan Pelatihan: Presentation Skill Grafis OHT (Slide Presentasi) Pengembangan Buku Dan Bahan Ajar Berbasis Komputer (E-Book). Penyeleggara: Upt Sumber Belajar Dan Media Unnes. 6 Hari, Dari 28 Mei 2001 Sampai 02 Juni 2001 |
| 6   | Nama Pelatihan: Pelatihan Statistik SPS dan SPSS<br>Penyeleggara: Pascasarjana UGM. Dari 22 Juli 2001 Sampai 22 September 2001   |
| 7   | Nama Pelatihan: Penataran Dan Lokakarya Desain Dan Produksi Media Video/VCD<br>Penyeleggara: UPT SBM UNNES. 3 Hari, Dari 16 April 2002 Sampai 18 April 2002  |
| 8   | Nama Pelatihan: Metodologi Penelitian Dosen Muda Dan Kajian Wanita<br>Penyeleggara: Lemlit Unnes. 4 Hari, Dari 21 Februari 2003 Sampai 24 Februari 2003  |
| 9   | Nama Pelatihan: Lokakarya Penyusunan Proposal Pengabdian Kepada Masyarakat<br>Penyeleggara: LPM Unnes. 6 Hari, Dari 05 Maret 2003 Sampai 10 Maret 2007   |
| 10  | Nama Pelatihan: Lokakarya Penulisan Artikel; Pada Jurnal Ilmiah<br>Penyeleggara: FIS Unnes. Jangka Waktu: 1 Hari, Dari 29 Juli 2004  |
| 11  | Nama Pelatihan: Workshop Reaktualisasi Pendidikan Pancasila di Era Globalisasi<br>Penyeleggara: FKDP Jawa Tengah. 2 Hari, Dari 27 Agustus 2004 Sampai 28 Agustus 2004  |
| 12  | Nama Pelatihan: Pelatihan Statistik Program Lisrel. Penyeleggara: Pascasarjana Unnes dan ITB. 5 Hari, Dari 24 Januari 2005 Sampai 28 Januari 2005  |
| 13  | Nama Pelatihan: Pelatihan Analisis Data Penelitian<br>Penyeleggara: FIS UNNES. 2 Hari, Dari 11 April 2005 Sampai 12 April 2005   |

- | No. | Pelatihan   |
|-----|---|
| 14  | Nama Pelatihan: Lokakarya Pancasila Sebagai Pembina Kepribadian Bangsa<br>Penyeleggara: Fkdp Jawa Tengah. 2 Hari, Dari 24 Agustus 2005 Sampai 25 Agustus 2005   |
| 15  | Nama Pelatihan: Workshop Penulisan Proposal Penelitian Kompetitif<br>Penyeleggara: Lemlit Unnes. 3 Hari, Dari 11 Maret 2006 Sampai 13 Maret 2006  |
| 16  | Nama Pelatihan: <i>Training Of Trainers</i> (TOT) Reviewer Metodologi Penelitian<br>Penyeleggara: DP2M Dirjen Dikti. Wilayah Unnes<br>Jangka Waktu: 2 Hari, Dari 15 September 2006 Sampai 16 September 2006   |
| 17  | Nama Pelatihan: Workshop <i>Community Policing</i> Kawasan Unnes<br>Penyeleggara: Lemlit Unnes. Jangka Waktu: 1 Hari, Dari 11 Oktober 2006  |
| 18  | Nama Pelatihan: Trainer Of Training (TOT)<br>Penyeleggara: UNNES-KPK. 3 Hari, Dari 22 November 2006 Sampai 23 November 2006   |
| 19  | Nama Pelatihan: Pelatihan Sosialisasi Putusan MPRRI<br>Penyeleggara: MPRRI. 3 Hari, Dari 20 September 2007 Sampai 22 September 2007   |
| 20  | Nama Pelatihan: Pelatihan Penulisan Artikel Ilmiah<br>Penyeleggara: Lemlit Unnes. 1 Hari, Dari 20 Oktober 2007  |
| 21  | Nama Pelatihan: Diskusi Terfokus Pug Pendidikan <i>Action Plan</i> Penelitian Dan Pelatihan<br>Penyeleggara: Pusat Penelitian Gender-Unnes. 1 Hari, Dari 16 Januari 2008  |
| 22  | Nama Pelatihan: Workshop "Penyusunan Rencana Kegiatan PUG Pendidikan Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Tengah. Diknas Propinsi Jawa Tengah. 2 Hari, Dari 05 Februari 2008 Sampai 06 Februari 2008  |
| 23  | Nama Pelatihan: Workshshop Penyusunan Perundang-Undangan DPD-RI<br>Fakultas Hukum Undip Kerjasama Dengan DPD RI. 1 Hari, Dari 07 Februari 2008 Sampai 07 Februari 2008  |
| 24  | Nama Pelatihan: <i>Capacity Building And Workshop</i> Forum PSW-PSW Jawa Tengah<br>Penyeleggara: Forum PSW - Biro PP Jawa Tengah<br>Jangka Waktu: 3 Hari, Dari 27 Februari 2008 Sampai 29 Februari 2008   |
| 25  | Nama Pelatihan: Workshop Merancang Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat Berpotensi Hak Kekayaan Intelektual (HaKi)<br>Penyeleggara: Lemlit-Lpm Unnes. 1 Hari, Dari 20 Maret 2008 Sampai 23 Maret 2008  |
| 26  | Nama Pelatihan: Workshop Pengembangan Inovasi Pembelajaran Di Perguruan Tinggi Dan Sekolah.<br>Penyeleggara: Lemlit Unnes. 2 Hari, Dari 10 April 2008 Sampai 11 April 2008  |
| 27  | Nama Pelatihan: Workshop Penelitian Pengembangan Inovasi Pembelajaran Sekolah Dan Perguruan Tinggi.<br>Penyeleggara: Lemlit Unnes<br>Jangka Waktu: 1 Hari, Dari 10 April 2008 Sampai 10 April 2008  |
| 28  | Nama Pelatihan: Workshop Sinkronisasi Program Pilot Proyek: Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan.<br>Penyeleggara: AIBEP-Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Tengah<br>Jangka Waktu: 4 Hari, Dari 28 April 2008  |
| 29  | Nama Pelatihan: Workshop Penyusunan Modul Pembelajaran dan Modul Sensitivitas Gender Bagi Pendidik.<br>Penyeleggara: AIBEP( <i>Australian-Indonesion Basic Education Program</i> ) - Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Tengah<br>Jangka Waktu: 5 Hari, Dari 02 Mei 2008 Sampai 06 Mei 2008 |
| 30  | Nama Pelatihan: Workshop Penyusunan Silabus dan RPP Sensitif Gender<br>Diknas Propinsi-MSCPM AIBEP. 3 Hari, Dari 04 Juni 2008 Sampai 06 Juni 2008   |
| 31  | Nama Pelatihan: <i>Workhsop Miracle Tempe</i><br>Penyeleggara: Lemlit Unnes. 1 Hari, Dari 16 Juli 2008  |
| 32  | <b>Nama Pelatihan: Pelatihan <i>Applied Approach</i> (AA) Bagi Dosen Unnes</b><br>Penyeleggara: Unnes. 4 Hari, Dari 13 Oktober 2008 Sampai 16 Oktober 2008  |
| 33  | Pelatihan Penyusunan Proposal Pengabdian Masyarakat dari Hasil Penelitian<br>Penyeleggara: LPM Unnes. Jangka Waktu: 1 Hari, Dari 16 Oktober 2008  |
| 34  | Pelatian (TOT) Asesor Guru<br>Penyelenggara: LP3M Unnes, Semarang. April 2008   |
| 35  | Nama Pelatihan: <i>Training For Leadership To Enhance Accreditation Strategy For Madrasah Develpement Centre.</i><br>Penyeleggara: <i>Learning Assistance Program For Islamic School</i><br>Jangka Waktu: Hotel Borobudur, Jakarta. 5 Hari, 23 Agustus 2010 Sampai 27 Agustus 2010      |

